FOREST MANAGEMENT PRACTICES IN CANADA AS AN INTERNATIONAL TRADE ISSUE (FINAL REPORT)

Report of the Standing Committee on Natural Resources and Government Operations

Joseph Volpe, M.P.
Chairman

June 2000

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire at the following address: http://www.parl.gc.ca

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

100-06808/

FOREST MANAGEMENT PRACTICES IN CANADA AS AN INTERNATIONAL TRADE ISSUE (FINAL REPORT)

Report of the Standing Committee on Natural Resources and Government Operations

Joseph Volpe, M.P.
Chairman

June 2000

STANDING COMMITTEE ON NATURAL RESOURCES AND GOVERNMENT OPERATIONS

CHAIR

Joseph Volpe

VICE-CHAIRS

David Chatters
Julian Reed

MEMBERS

Réginald Bélair
Gilles Bernier
Serge Cardin
John Duncan
Yvon Godin
Tony Ianno
Ghislain Lebel
Carolyn Parrish
Carmen Provenzano
Werner Schmidt
Guy St-Julien
Brent St. Denis
Tony Valeri

OTHER MEMBERS WHO PARTICIPATED IN THE COMMITTEE'S PROCEEDINGS

René Canuel
Joe Comuzzi
Dennis Gruending
Gerald Keddy
Judi Longfield
Pat Martin
Darrel Stinson

CLERK OF THE COMMITTEE

Marie Carrière

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

Jean-Luc Bourdages
Tim Williams

THE STANDING COMMITTEE ON NATURAL RESOURCES AND GOVERNMENT OPERATIONS

has the honour to present its

FOURTH REPORT

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee undertook a study of Canadian Forest Management Practices as an International Trade Issue.

TABLE OF CONTENTS

ABBREVIATIONS ix

GLOSSARY xi

INTRODUCTION 1

A. The Committee's Interim Report (June 1999) 2

B. Phase II of the Committee's Study 2

CHAPTER 1: CURRENT SITUATION 5

A. The Importance of the Forest Industry to Canada 5

B. Campaigns to Disparage Canada's Forest Products 6

1. Ongoing Lobbying in British Columbia 6
2. The Film Entitled *L'Erreur boréale*, One Year Later 9
3. From the Coastal Forests to the Boreal Forests 10
4. Proposed Council of Europe Resolution, an Update 12

C. Jurisdictional Responsibilities for Forest Resources Management 13

CHAPTER 2: CERTIFICATION 17

A. Introduction 17

B. Certification Systems 18

1. Forest Stewardship Council 18
2. ISO 14001 18
3. Canadian Standards Association 19
4. Sustainable Forestry Initiative 19
5. Finnish Forest Certification System 20
6. United Kingdom Woodland Assurance Scheme 20
7. Pan-European Forest Certification 20
8. The Keurhout Foundation 21
9. Other Systems 21

C. Certification: Credibility in the Eye of the Beholder 22
1. Third Party Auditing 22
2. Broad-Based Stakeholder Involvement 22
3. Transparency and Accountability 23
4. Does the System Work? 23
5. Equality 25
D. Consumer Information Through Labelling 27
E. Competition Through a Variety of Systems 27
F. The Future of Certification 28
1. Recognition by Buyers Groups 28
2. Recognition by Other Systems 29
3. Recognition by Governments 29
G. The Government Role in Forest Management Certification 30
1. Creation of Certification Systems 30
2. Government as Certification Facilitator 31
3. Government Role in Alleviating Market and Consumer Confusion 31
4. Monitoring Credibility 31
5. Government Role in the International Context 32
CHAPTER 3: THE ROLE OF THE FEDERAL GOVERNMENT 35
A. Research and Development 35
B. Monitoring the State of Forests and Forestry Practices 36
C. The International Forestry Partnership Program 37
D. International Trade 39
CONCLUSION 41
LIST OF RECOMMENDATIONS 43
APPENDIX A: LIST OF WITNESSES 47
APPENDIX B: LIST OF BRIEFS 51
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 53
MINUTES OF PROCEEDINGS 55

ABBREVIATIONS

AF & PA	American Forest and Paper Association
CCFM	Canadian Council of Forest Ministers
CFCI	Coast Forestry Conservation Initiative
CFS	Canadian Forest Service
COFI	Council of Forest Industries
CSA	Canadian Standards Association
ENGO	Environmental Non-Governmental Organizations
FAITC	Foreign Affairs and International Trade Canada
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FFCS	Finnish Forest Certification Scheme
FSC	Forest Stewardship Council
GDP	Gross Domestic Product
GFW	Global Forest Watch
IFF	Intergovernmental Forum on Forests
IFPP	International Forest Partnership Program
ISO	International Organization for Standardization
IWA	Industrial Wood and Allied Workers of Canada
NRCan	Natural Resources Canada
PEFC	Pan-European Forest Certification
SFI	Sustainable Forestry Initiative
SFM	Sustainable Forest Management
TSFMA	Timber Supply and Forest Management Agreements
UKWAS	United Kingdom Woodland Assurance Scheme
WRI	World Resource Institute
WTO	World Trade Organization
WWF	World Wildlife Fund

GLOSSARY

Chain of Custody	The process of monitoring the production and distribution of goods from the forest to the end-product, i.e., tracing the origin of the product.
Certification	A method to verify that management of a forest meets approved standards of a designated authority.
Labelling	A two-step process used to determine when a product can display a special seal or mark signifying that it is less harmful to the environment than most other similar products. The two-steps are: establishment of criteria, and certification that a product meets the criteria.
Sustainable Forestry Management	Management that maintains and enhances the long-term health of forest ecosystems for the benefit of all living things while providing environmental, economic, social and cultural opportunities for present and future generations.
Gross Domestic Product	A measure of national income-the amount paid to Canadians in terms of salaries, wages, profits and taxes.
Phytosanitary	Dealing with the health of a plant: Phytosanitary regulations are supposed to prevent foreign plant diseases and/or pest from entering a country but may be used as an excuse to create a trade barrier to forest products that in reality pose no threat to the health of forests.
Old Growth Forest	A forest dominated by mature trees that has not been significantly influenced by human activity. The stand may contain trees of different ages and various species of vegetation.
Non-Forest Product Value	A value within the forest other than timber that includes, but is not limited to, biological diversity, fisheries, wildlife, minerals, water quality and quantity, recreation and tourism, cultural and heritage values, and wilderness and aesthetic values.
Non-Tariff Trade Barrier	An economic, political, administrative or legal impediment to trade other than a duty, tax or import quota.

Boreal Forest	One of three main forest zones in the world; it is located in northern regions and is characterized by the predominance of conifers.
Temperate Rainforest	Any forest in the mid-latitudes that receives more than 50 to 60 inches (127-152 cm.) of rainfall a year.
Woodlot	The wooded portion of a private property upon which small-scale forestry operations are carried out.

INTRODUCTION

In November 1998, the House of Commons Standing Committee on Natural Resources and Government Operations heard from representatives of IWA-Canada (Local 217[1]), Western Forests Products Ltd., and International Forest Products Ltd., regarding Greenpeace International's campaign against management practices in B.C.'s temperate rainforests. The witnesses, representing companies and unions, made the Committee members aware of the potential repercussions on the entire Canadian forest industry of the campaign led by Greenpeace in Europe, the United States and Japan. Basically, the boycott campaign targeted retailers to stop selling forest products that come from B.C. Although the campaign had focussed primarily on British Columbia's coastal rainforests, some recent events have demonstrated that other forest areas in Canada are just as vulnerable to any campaign targeting Canadian forest products, both here and on export markets.

When it began its study, the Committee wanted to find out more about the issues at stake in connection with the forest practices used in Canada within the context of our exports of forest products internationally. In response to the concerns of the local communities and the industry in B.C.'s mid-coastal region, the Committee decided initially to focus its attention on this area. On May 12 and 13, 1999, the Committee visited Bella Coola, on the coast, and Williams Lake, displaying all the attributes of a forest in the interior. After meeting with industry and union representatives working in this area, as well as with local and Aboriginal community representatives, the Committee held public hearings in Vancouver on May 13 and 14. Committee members were also able to visit certain forestry operations and meet with people there, and then heard a range of viewpoints from a variety of industrial, union, environmental, professional and native organizations.

The gravity of the situation, as well as the effort Canada is making to implement sustainable forest development, motivated the members of the Standing Committee on Natural Resources and Government Operations to report and submit recommendations to the House of Commons on what they saw and heard during their short stay in British Columbia. In light of the magnitude of the subject and the fact that the issues went far beyond their regional character, the Committee decided to table an interim report[1] and expressed its intention to broaden its study to include other forest areas in Canada.

---

1 House of Commons Standing Committee on Natural Resources and Government Operations, *Forest Management Practices in Canada as an International Trade Issue* (Interim Report), Brent St. Denis, Chairman, June 1999, 34 p.

A. The Committee's Interim Report (June 1999)

In its interim report, the Committee on Natural Resources and Government Operations described the events and campaigns (carried out primarily in British Columbia, but also elsewhere in Canada and in Europe) that induced it to undertake this study. It also looked into other reports, including a feature film (*L'Erreur boréale*) and a committee resolution of the Council of Europe, all of which are seen to have an impact on trade in Canada's forest products. The Committee report contained background information about changes in forestry practices in British Columbia, with particular reference to the implementation of the new Forest Practices Code. Of the themes brought up by the witnesses who appeared before the Committee in Vancouver, the interim report discussed the certification of forest products and practices, and the federal government's specific role in promoting and defending the interests of Canada's forestry industry.

The Committee made two recommendations in its June 1999 interim report. The first dealt with certification — a subject whose importance was acknowledged by many. At the time, because of progress in developing and bringing in certification systems, and the evidence heard up to that point, the Committee felt it would be worthwhile to recommend that the federal government, in cooperation with its partners, work on integrating the CSA (Canadian Standards Association) and the FSC (Forest Stewardship Council) standards.

The second recommendation dealt with the role of the federal government in connection with the forestry industry. The Committee's review led to its recommendation that the International Forestry Partnership Program (IFPP) be renewed and that it receive adequate funding. The IFPP hosts missions to Canada by foreign decision-makers and trade delegates, organizes visits by Canadian representatives to foreign markets, and distributes factual information about sustainable forest management practices in Canada.

B. Phase II of the Committee's Study

The Committee began the second phase of its study in mid-February 2000. Its activities and hearings were devoted primarily to current forest practices and the international trade situation in Ontario, Quebec and New Brunswick. The Committee also followed up on the state of affairs in British Columbia since its interim report was tabled. In contrast to the first phase, it was impossible for Committee members to visit rural communities because their legislative responsibilities prevented them from leaving Ottawa. The Committee did, however, hear evidence given by representatives from most of the organizations occupied with these matters — governments, industry, industry associations, environmental groups, native groups and woodlot owners

associations. The Committee is pleased that the whole issue of forest products and practices certification aroused such interest; wishing to obtain a comprehensive picture of the intricacies of certification, the Committee invited the organizations, firms and individuals who were the most closely involved with and the most familiar with recent developments in this area to give evidence.

From time to time, some witnesses and Committee members introduced into the discussion the Canada-US Softwood Lumber Agreement, which is to expire on March 31, 2001. With the exception of the evidence provided by representatives of the Department of Foreign Affairs and International Trade, Committee members did not seek evidence specifically about the Agreement.

CHAPTER 1: CURRENT SITUATION

A. The Importance of the Forest Industry to Canada

With 10% of the forests on the planet, Canada is one of the principal trustees of the world's forest heritage. Forests cover 45% (417.6 million hectares) of Canada's land mass. In 1995, almost 8% of our forested areas were protected by legislation. About 28% (119 million hectares) are currently managed primarily for timber, while 56% (235 million hectares) are considered commercial forests. Each year, Canada's forest industry harvests a little under 0.5% of the "commercial" area, a total area of about 1 million hectares, which yields almost 190 million cubic metres of wood, according to 1997 data.[2] Another way of putting the timber harvest in perspective is that the total area of forest harvested each year is less than that lost to the combined natural events of fire, insects and disease.

In the year 2000, forestry is still a cornerstone of economic and industrial activity in Canada. Conclusive evidence of this is the fact that the forest sector contributed 2.4% to our GDP in 1998. Shipments of forest products exceeded $70 billion, and the forest industry generated 877,000 direct and indirect jobs (involving 1 in every 16 Canadians); direct employment salaries and wages are estimated at around $12 billion. New capital investment totalled $3.7 billion. As the Minister of Natural Resources told the Committee, the forest industry alone touches more communities and more lives in Canada than any other sector of the national economy. It is estimated that 350 communities from coast to coast are primarily dependent on the forest sector.

Canada is the world's largest exporter of forest products, with 19% of total exports. In 1998, the value of forest product exports totalled $39.7 billion, broken down as follows: British Columbia — $13.2 billion, Quebec — $10.8 billion, Ontario — $8.1 billion and the other provinces — $7.6 billion. In terms of the trade balance, the forest industry contributed to a trade surplus of $31.7 billion. About 79% of exports of Canadian forest products are shipped to the United States. The European Union and Japan import 8% and 7% respectively of Canada's forest products.

There is no doubt that maintaining the forest's ecological well-being and the economic vitality of the forest industry is crucial to the future of Canadians. However, market economics are changing rapidly and we must all react and adapt equally rapidly. Globalization of the economy brings new challenges and new constraints. As we export nearly 20% of the world's forest products, Canada is

---

2 Natural Resources Canada, *Natural Resources Fact Sheet*, Natural Resources departmental Web site at: http://www.nrcan.gc.ca/statistics/factsheet.html.

particularly vulnerable to the emergence of new competitors on the international marketplace, to the existence of tariff barriers, and especially to the increasing use of non-tariff barriers. Similarly, as the Minister of Natural Resources informed the Committee, changing public values, and the trend toward green consumerism are all key factors affecting us as a global trader of forest products.[3] For all these reasons, the Committee feels that the concerns underlying its exploration of the issues are more far reaching than just the environmental aspects of Canada's forestry practices, and that they also encompass the wider question of market access.

B. Campaigns to Disparage Canada's Forest Products

1. Ongoing Lobbying in British Columbia

Since the early 1990s, British Columbia's forest management practices have been viewed quite differently by the industry and certain environmental groups. The campaigns initially involved old-growth forests on Vancouver Island, where preservationists wanted to protect certain still-pristine forests. Now that a number of government initiatives have ensured the conservation of some of these forests, the focus of the debate has broadened to include forests, both in the interior of the province and along the coast.

Certain environmental organizations, associated primarily with Greenpeace International, have been very active over the past few years in Western Europe, protesting against Canada's forest management practices. They have been particularly successful in Germany and the United Kingdom where they have been campaigning against logging in British Columbia's old-growth forests. Greenpeace's main tactics have been to persuade forest products suppliers and retailers in Europe to stop buying products from British Columbia's coastal rainforests.

In March 1998, newspapers in Western Canada contained articles about Greenpeace's targeting of three large buyers of British Columbia's forest products — Magnet, Jewson, and Harcos — in an effort to convince them to find alternative suppliers. Magnet announced its stores would no longer buy forest products from B.C.'s "Great Bear Rainforest," as it is called by the preservationists.[4] Large demonstrations were held in the Scottish port of Greenoch, and at a plant owned by Clariant, one of Western Forest Products' biggest European customers for pulp.[5] The Canadian government,

---

3 Testimony, the Honourable Ralph Goodale, Minister of Natural Resources, Meeting No. 12, February 24, 2000.

4 "Greenpeace protesters halt timber shipment," *Calgary Herald*, March 27, 1998, p. A7. It is important to note that this name was given to this B.C. mid-coast rainforest by preservationists.

5 "Protest against B.C. timber spreads to Germany," *The Edmonton Journal*, March 29, 1998, p. E8.

through the Canadian High Commission in London, denounced the protests to the British government. The U.K. is the largest European market for B.C. forest products, importing about $230 million worth a year.

The preservationists have not limited their campaigns to Europe; they are now leading campaigns in the United States and are very active here in Canada, particularly in British Columbia. In December 1998, the Coastal Rainforest Coalition, a coalition of groups comprising Greenpeace, the Natural Resources Defense Council and the Rainforest Action Network, published a full-page advertisement in the *New York Times* containing the names of companies they were recommending consumers boycott because the wood products they used came from old-growth forests in British Columbia.

Other demonstrations targeted the giant hardware store Home Depot; with its head office in Atlanta, it is one of the main clients of lumber suppliers in British Columbia and New Brunswick.[6] At the same time, the *New York Times* advertisement published the names of companies refusing to buy forest products from old-growth forests. During its hearings, the Committee noted the extent to which Home Depot's decisions regarding certification in the wake of these campaigns had resulted in a greater awareness of the FSC standard among the general public today. No matter what the spokespersons for the huge U.S. chain say, the lobbying by preservationists does not appear to be completely divorced from developments in this matter that is so critical to the Canadian forest products industry.

Historically, in Canada preservationists tended to focus their campaigns directly on forestry operations, but more recently have concentrated on consumer boycotts of forest products.[7] A number of recent actions indicate that the preservationists are diversifying their approach. In Canada, as in other countries, media coverage of their campaigns is increasing. The David Suzuki Foundation, Greenpeace and the Sierra Club of British Columbia have combined forces to launch their "Trees2K" campaign on all fronts — the written press, television and the Internet.[8]

After making Vancouver Island's forests their main target early in the 1990s, a coalition including Greenpeace and a number of other organizations is now concentrating its efforts on the vast forest area on B.C.'s central coast. This area covers an immense forest of some 3.2 million

---

6 Stewart Bell, "Boycott grows against B.C. forest products," *National Post*, December 8, 1998, p. A5.

7 However, as late as May 26, 1999, a dozen Greenpeace demonstrators took their dispute over forest conservation to the Home Depot store in Gloucester, a suburb of Ottawa (France Pilon, "Greenpeace et la protection des forêts millénaires; Home Depot reçoit de la visite," *Le Droit*, May 27, 1999, p. 2).

8 Including display advertising in the *Vancouver Sun*, February 23, 2000, p. A13, television spots on the major networks and their Web site: www.trees2k.org.

hectares and lies between high alpine peaks and the Pacific Ocean along the central coast of British Columbia. According to the preservationists, this is one of the last large areas where an undeveloped temperate rainforest still exists.[9]

Basically, preservationists claim that the forests are being harvested faster than the rate that is sustainable over the long term, and that almost every valley will have been logged by 2020. They also argue that logging operations on B.C.'s mid-coast generate too few jobs.[10] These organizations are advocating a shift, through regulatory means if necessary, toward labour-intensive and value-added production at the community level. They are totally opposed to clear-cutting in all areas on the coast, and are promoting sustainable ecoforestry logging practices, along with more diversified use of the coastal environment to enhance tourism, fisheries and recreation. Groups such as Greenpeace, the Sierra Legal Defence Fund and the Sierra Club propose that the B.C. government adopt a large-scale conservation vision of protecting intact watersheds and connecting corridors in order to ensure that grizzlies, salmon and other wildlife populations are maintained.[11]

Representatives of British Columbia's forest industry are extremely concerned about these demands, which they believe are exaggerated. The Council of Forest Industries (COFI) is apprehensive about the repercussions this scenario could have on the entire forest industry in British Columbia and the many communities that depend on it. The Council has gone to the provincial government with proposals to increase industry productivity. COFI's proposals include improvements to allocation of the resource and to timber pricing, modernizing forest practices requirements, and enhancing forest tenures. In turn, advocates of the Trees2K campaign have condemned COFI's demands, calling them unreasonable.[12]

Yet the two sides have tried to find common ground to resolve their differences of opinion about managing British Columbia's public forests. Six of B.C.'s major forestry companies — Interfor, Fletcher Challenge Canada Ltd., West Fraser Timber Co. Ltd., Western Forest Products, Weyerhaeuser Canada Ltd. and Canfor Corp. — and three environmental organizations — Greenpeace, Sierra Club of B.C. and the Coastal Rainforest Coalition — agreed to a tentative ceasefire when they formed the Coast Forestry Conservation Initiative (CFCI) early this year. The industry agreed not to log forests in the central coast area for 18 months, while the

---

9 Sierra Club of British Columbia, *The Great Bear Rainforest*, information from their internet site: http://www.sierraclub.ca/bc/Campaigns/Temperate_Rainforest/GBR.html.

10 Greenpeace, *British Columbia Communities at the Crossroads: Towards Economic and Ecological Sustainability*, August 1998, p. 14.

11 Sierra Club of British Columbia, op. cit.

12 See the Web site: www.trees2k.org

preservationists agreed to put their national and international media marketing campaigns on hold. Interfor and West Fraser Timber have left the initiative, and First Nations, communities and worker representatives are complaining about being left out of the discussions. The preservationists are asking forest products retailers to stop buying wood from Interfor because of their pull out. The future of the CFCI initiative is uncertain at the time of the writing of this report.[13]

2. The Film Entitled *L'Erreur boréale*, One Year Later

During the first stage of the Committee's study, on the situation in British Columbia, Quebec was in the throes of a major debate on forest management following the release of the film entitled *L'Erreur boréale*. This film, which reported on forestry practices in public boreal forests, sparked considerable debate and controversy in the media and well-informed circles in Quebec. The film's release coincided with the launch of a campaign by the Coalition of Primary Northern Forests, which brings together 12 environmental, social and union organizations to protect primary boreal forests. The Coalition is concerned about "a very, very rapid progression of cutting towards the north." According to the Coalition, the forest located roughly between the 50th and the 52nd parallels, east of the Ontario border, north of Lac Saint-Jean, and west of Sept-Îles on the north shore of the St. Lawrence supplies two-thirds of all the Quebec forest industry's needs.[14]

The Coalition noted a series of claims it was making to the Quebec government, which manages 90% of Quebec forests. In general terms, the Coalition is calling for an overhaul of Quebec's public forest policy by means of an independent public inquiry into the approach to forest management, forest working conditions, forestry practices, and the assumptions on which forest potential calculations are based. More specifically, it is making claims having to do with forest work, Aboriginal lifestyles, a moratorium on new Timber Supply and Forest Management Agreements (TSFMAs), larger volumes for existing TSFMAs, and parks or protected areas representative of the boreal forests.

Although the debate in Quebec on public boreal forest management is not as wide ranging as the discussion the Committee noted in British Columbia, Quebec government authorities, led by the Minister for Natural Resources, expressed apprehension that the film *L'Erreur boréale* might be used in the commercial marketplace to the detriment of Quebec's forest industry. During the first stage of its study, the Committee was informed that European competitors were referring to the film. Since that time, it has become clear that the film has also been used in Washington in representations

---

13 Wendy Stueck, "B.C.'s forestry dispute heats up," *Globe and Mail*, June 5, 2000, p. B1.

14 Testimony, Coalition of Primary Northern Forests, Meeting No. 19, March 30, 2000.

by the Grand Council of the Crees and in the Global Forest Watch (GFW) campaign by the Washington-based World Resources Institute (WRI). In any case, the discussions in various arenas and in the media following the film's release have certainly led to constructive thought that will likely fuel the current review of forest management in Quebec.

Crucial to the message conveyed by *L'Erreur boréale*, if only because of the geographic area it features, is the issue of forestry operations in James Bay Cree territory. The Committee heard the Cree Nation's protests against the rapid spread of forestry operations in the more northerly boreal forests, which include the Crees' trapping, hunting and fishing grounds. Cree representatives pointed out that, in a little over five years, the annual timber yield from the James Bay region increased from approximately 5 million to 8 million cubic metres, on over 800 square kilometres of land.[15] Since the present study focuses on international trade, the Committee is concerned about the possible repercussions of the Crees' representations abroad, particularly in Washington.

3. From the Coastal Forests to the Boreal Forests

During the Committee's study, a number of witnesses expressed apprehension that campaigns to discredit British Columbia forestry operations were only the tip of the iceberg and that they would soon target forestry operations in all Canadian forests, particularly the vast boreal forests. The Committee noted that the environmental groups' campaign to save the West Coast rainforest is part of a global effort, based mainly on a WRI report entitled *The Last Frontier Forests*[16] on the world's large natural forests that are still more or less untouched. According to this report, 50% of the earth's original forest cover has disappeared, many of the remaining forests have already been affected by human activities, and only 22% of the original forest is natural and large enough to support the current level of biodiversity. Most of these untouched forests are located in Brazil, Russia, and Canada.[17]

According to *The Last Frontier Forests*, the temperate rainforest, accounting for only 3% of the world's primary forests, is the most threatened forest ecosystem. During the first stage of the Committee's study, Greenpeace testified that British Columbia originally had 353 rainforest valleys of over 5,000 hectares, of which 69 were still untouched.

---

15 Testimony, Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee),Meeting No. 17, March 28, 2000.

16 D. Bryant, D. Daniel and L. Tangley, *The Last Frontier Forests: Ecosystems and Economies on the Edge* (What is the Status of the World's Remaining Large, Natural Forest Ecosystem?), WRI's Forest Frontiers Initiative, Washington DC, 1997.

17 Testimony, Greenpeace, Vancouver, May 13, 1999, Interim Report.

From the point of view of global primary forest conservationists, Canada is an ideal target since it acts as trustee for 35% of the world's boreal forests and 20% of its temperate rainforests, and most forestry operations in Canada are still carried out in virgin forests. No doubt it is harder to target Western and Northern European countries such as the Scandinavian countries, where the primary forests are long gone and have been replaced by other land uses or younger, and quite often biologically less diverse, forests.

What the Committee fears is that the campaigns in Europe and now Washington will now focus on Canada's boreal forests simply because Canada has 10% of the world's forests, many of them still primeval. *The Last Frontier Forests* already attached great importance to protecting Canada's vast boreal forests. Since that time, the WRI has launched its far-reaching Global Forest Watch (GFW) campaign, described as an alliance of non-governmental organizations (NGOs) and local leaders from forest countries worldwide. Essentially, the GFW campaign combines satellite imagery and on-site analyses by local groups to produce information on risks to the world's great forests. Its main theme is the urgency of protecting the remaining 20% of the world's primary forests, located mainly in the Amazon region, Central Africa, Canada, Southeastern Asia, and Russia. The GFW campaign states that transparency and accountability can provide everyone with better information and thus ensure better decision making on forest development and use.[18]

The GFW campaign has a Canadian branch, GFW Canada, which has produced a recent report on Canada's forests.[19] GFW Canada now has chapters in British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario and Quebec; it receives financial and technical assistance from GFW International.

The Committee notes that this recent report, prepared under the auspices of the WRI, includes some very detailed and apparently high-quality information on the forest management situation in Canada. It is pleased to note that the Canadian Forest Service (CFS) has already responded to this report and corrected certain points with the WRI and GFW Canada.[20] The Committee knows full well that globalization affects not only trade in goods but also the dissemination of information and knowledge. That said, who uses that information, and for what purpose, is ultimately still of concern.

---

18 WRI and GFW, *Canada's Forests at a Crossroads: An Assessment in the Year 2000*, Washington DC, March 2000.

19 Ibid.

20 CFS comments, presented on the GFW Internet site, http://www.globalforestwatch.org/canada/en_products.html.

4. Proposed Council of Europe Resolution, an Update

Campaigns to discredit Canadian forestry practices have also been echoed in the Council of Europe. For example, in May 1998 a Motion for Resolution was presented to the Council of Europe's Committee on the Environment, Regional Planning and Local Authorities.[21] Briefly, the Motion for Resolution stated that the present remaining temperate rainforests and the wildlife they contain are a heritage that must be protected. It also maintained that the immediate commercial profit from harvesting these forests cannot outweigh their environmental and cultural wealth. The Motion for Resolution asked that Canada halt non-sustainable forestry operations in British Columbia's mid-coast rainforests and, further, that European companies rescind all contracts with producers using timber from such operations.

Thus far, the Motion for Resolution has been discussed on January 14, 1999 in Paris, and again in greater depth at a May 21, 1999 meeting at which a Canadian delegation had an opportunity to explain Canada's position on this issue. The Canadian delegation, including representatives from Natural Resources Canada, British Columbia, Quebec, the National Forest Strategy Coalition, the National Aboriginal Forestry Association, and members of the Standing Committee on Natural Resources and Government Operations, reiterated the importance of Canada's forest industry and Canada's commitment to sustainable forest development. While noting that forest development was an area of provincial jurisdiction, the delegation stressed the fact that legislation, policies and resulting practices reflected the changing values of the public and the market. Forestry development in Canada was initially based largely on economic considerations but now it encompasses the environmental and social values associated with forests. At the time of its visit the Canadian delegation learned that the Council of Europe's Committee intended to broaden the scope of its reporting to forest management in Canada as a whole and to include increased cooperation between Canada and Europe.

In September 1999, a delegation of European parliamentarians interested in the Motion for Resolution visited Canada to examine Canadian forestry practices. The Committee understands that the Motion for Resolution is still pending before the Council of Europe's Committee on the Environment, Regional Planning and Local Authorities and may be debated again over the next few months. Minister Goodale confirmed that Canada is continuing its efforts through the International Forestry Partnerships Program (IFPP) to ensure that any decisions regarding this situation are made

---

21 Council of Europe's Parliamentary Assembly, "*Deforestation of Temperate Rainforests and Canada's Responsibility*," Motion for Resolution presented by Mr. Staes and others, Document 8106, May 4, 1998.

on the basis of sound information.[22] The Committee reiterates that taking care to provide the international community with accurate information on current Canadian forestry policies and practices, and emphasizing Canadians' interest in sustainable forest development, are primary responsibilities of the federal government.

C. Jurisdictional Responsibilities for Forest Resources Management

The Committee is well aware of the division of powers and each level of government's responsibility for sustainable forest resources management. Since the present study focuses on international market access for Canada's forest industry, the Committee came to see a proactive and important role for the federal government in counteracting certain campaigns to discredit Canadian forestry practices. Obviously these campaigns extend beyond provincial borders and affect not only the forest industry as a whole but also all Canadians who contribute to it. That said, the Committee emphasizes that the federal government must assume all its responsibilities in this field in close cooperation with its partners in the provinces, the territories, and the industry.

The Committee noted how rapidly the forest management situation is changing and how diligently the provincial authorities have acted to implement sustainable forest management policies, as the following brief overview shows.

In the spring of 1999, a number of Committee members had an opportunity to observe first-hand certain aspects of forestry practices on the central coast and in the interior of British Columbia. They witnessed increasingly strict and constantly evolving government requirements governing all stages of forestry planning and management. These changes have been apparent since the 1994 study by the Standing Committee on Natural Resources that followed implementation of the Forest Practices Code, now in force since 1995. As the Council of Forest Industries (COFI) told the Committee, significant progress has been made at all levels, from planning land use and integrating forestry operations with the landscape, to renaturalizing logging roads after forestry operations have been completed.

As well, during the 1990s British Columbia set up land-use planning processes under which stakeholders sought to reach consensus on a plan to balance First Nations, community, worker and environmental considerations. This approach has encouraged Aboriginal and rural communities to participate directly in land-use planning.

Quebec's forest policy also seems to be evolving rapidly. It was amended four years ago, in part to reduce cutting areas and to make it compulsory for cutting to include forest renewal and soil protection. Quebec's Department of Natural Resources is now updating Quebec's forestry system.

---

22 Testimony, the Honourable Ralph Goodale, Meeting No. 12, February 24, 2000.

Public consultations were held in the fall of 1998, and this process is to culminate in the adoption of Quebec Bill 136 (tabled May 30, 2000), An Act to amend the Forest Act and other legislative provisions. Quebec Bill 136 contains concrete proposals on, for example, public participation in forest management, allocation of forestry rights, forest development, monitoring of and follow-up on forestry operations, and protection of the forest environment. It also introduces higher performance objectives for certain clearly defined regions through more intense forest development.[23]

In response to the more controversial aspects of forest management portrayed in the film *L'Erreur boréale*, Quebec Bill 136 introduces three new measures affecting Quebec's *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public* [public forest operation standards regulations]. The first measure will limit the extent and dispersal of cutting areas; the second will set a northern limit beyond which any new timber TSFMAs or expansion of existing ones will be prohibited; and the third will establish specific ecosystem protection and biological diversity objectives for certain forest lands.[24]

One of the dominant aspects of forest management in Ontario is the conclusion of what has been termed the Lands For Life process. The Government of Ontario brought together environmental and industry stakeholders to discuss land use and in March of 1999 announced the Living Legacy strategy. In this strategy the area dedicated to parks was increased by 2.4 million hectares, an increase of over 33%.[25] Both industry and environmental stakeholders seem to be satisfied with this strategy. As the Committee heard, the conclusion of the Lands for Life process has diffused the confrontation between industry and environmental groups in Ontario.

The Committee heard that the legislative framework for forest management in Ontario, as dictated by the *Crown Forest Sustainability Act* and the *Environmental Assessment Act*, requires industry to practice sustainable forestry.[26] The *Crown Forest Sustainability Act*, for instance, requires that a stand of aspen must be managed so that the composition of aspen in the stand is the same at harvest as it is at maturity, thus maintaining biodiversity. The *Environmental Assessment Act*

---

23 Quebec Department of Natural Resources, Internet site, http://mrn.gouv.qc.ca/intro.asp.

24 Ibid.

25 http://www.mnr.gov.on.ca/MNR/oll/ and Environmental News Network, http://www.enn.com/enn-news-archive/1999/03/033199/ontario_2420.asp.

26 Testimony, Buchanan Group of Companies, May 2, 2000.

includes 57 different mandatory guidelines regarding the protection of such wildlife as caribou and osprey. As the Committee heard, forest management practices are audited by both government officials and by independent auditors.

In the Maritime Provinces the harvest of trees is dominated by Nova Scotia and New Brunswick. One of the striking features of these two provinces is that the majority of forest resource ownership is private. In Nova Scotia, 69% of forest resources are owned by private interests and in New Brunswick this figure is 51%.[27] In New Brunswick, 32% of the forest resource is owned by woodlot owners. As the Committee heard, Canadian woodlot owners as a group collectively supply 17% of forest industry wood requirements from only 8% of the forests.

In recognizing the importance of woodlot owners, the Government of New Brunswick, as part of its Forest Management program, spent $1.6 million on private land development in 1998-1999.[28] Equally, the Nova Scotia Department of Natural Resources has a Private Land Management Program that helps private landowners to develop good forest stewardship through the Resource Enhancement Fund.

The Committee was told that in New Brunswick there is a real and immediate crisis in wood supply with a growing dependence on imported wood for conversion facilities. The Government of New Brunswick has responded in part by encouraging woodlot owners to return marginal abandoned farmland to forest. The Committee learned that with such programs to encourage woodlot owners to expand their forest management practices, supply of wood from woodlots to the fibre industry for instance could be doubled and, in some instances, even tripled.[29]

---

27 *The State of Canada's Forests*, 1998,1999 Natural Resources Canada.

28 New Brunswick Department of Natural Resources and Energy, Annual Report 1998-1999.

29 Testimony, Canadian Federation of Woodlot Owners, Meeting No. 16, March 23, 2000.

CHAPTER 2: CERTIFICATION

A. Introduction

In general terms forest certification can be defined as the examination of forests to see if they are being managed in a manner which meets with certain standards. With this in mind, forest certification has been taking place for many years. A certification program called the American Forest Foundation Tree Farm Program, for instance, was set up in the U.S. by industry over 50 years ago to recognize good forestry management practices. The concept of forest certification has recently increased in importance, however, with changes to what is meant by "good forestry management practices" and with the application of certification as a market incentive to achieve a set of forest management standards.

With the advent of satellite technology in the mid to late 1980's, environmental organizations became increasingly concerned with deforestation issues, particularly with respect to tropical hardwoods. As a result some ecological certification systems for tropical hardwood were developed. The north-south divisions that became apparent during international discussions pertaining to forestry management began to drive environmental groups to include all types of forests in their agendas. As certification systems began to proliferate, some environmental non-governmental organizations (ENGO), along with some certifying and forestry companies, realized a need for common standards and through this process the Forest Stewardship Council (FSC) came into existence. The idea was to create a system by which forest products could be labelled in order to inform consumers of the management practices of the forest from which the wood originated. In this manner it was thought that, by giving consumers an informed choice, a market could be created for forest products from well-managed forests. Theoretically the consumer demand for these products would then result in an overall improvement in forestry practices. The success or failure of this concept hinges on the credibility of the certification system, born out of transparency and stakeholder accountability, and the capacity for the system to inform the consumer in an unambiguous way of the management of the forest.

In response to this largely ENGO-driven process, other certification systems have begun to be formed around the world sponsored both privately and publicly. As the Committee has learned, all of these processes are at an early stage of development and the field of forest certification is growing and changing by the day. As many witnesses pointed out however, forest certification is not simply a

theoretical concept. It is very real and rapidly gaining in importance both with respect to trade and forest management practices. The following section briefly describes some of the forest certification systems currently in practice.[30]

B. Certification Systems

1. Forest Stewardship Council

Formed in 1993 and operational in 1995, the FSC formulated a list of 10 principles and 56 criteria that need to be met before a forest can be certified. The FSC itself does not certify forests but accredits third party organizations to do the certification based on the FSC principles and criteria. The certification standard to be met in each country or region is developed by interpreting the principles and criteria within the regional economic, social and environmental context. A working group that consists of equal representation of economic, environmental and social interests produces the regional standards. Additionally, in Canada, First Nations interests are designated as a member of the working group. Initial certification can occur based on the generic international standard but once the regional standards are created any further audits will be based on the regional standard.

The FSC certification process involves assessment of both management plans and on-the-ground forestry practices as well as confirmation of chain of custody.[31] The subsequent label is then supposed to guarantee that the wood product comes from a sustainably managed forest.

In Canada there are presently (as of June 3, 2000) 212,189 hectares (ha.) certified to the FSC standard, of which 191,000 ha. is the J.D. Irving Black Brook district in New Brunswick. Worldwide there are 17,805,042 ha. of forest certified to the FSC standard. As an example of the range of location and forest types certified to FSC standard, 9,000,000 ha. is what the FSC defines as semi-natural forest in Sweden, approximately 650,000 is plantation in Brazil and 2,000,000 ha. is natural forest in Poland. The United States also has approximately 1,600,000 ha. of natural forest certified.

---

30 Much of the information regarding certification schemes comes from summaries produced by Forest Certification Watch, The Society of American Foresters and Kanowski, Sinclair and Freeman, *International Approaches to Forest Management Certification and Labelling of Forest Products: A Review*, 1999 for Agriculture, Fisheries and Forestry — Australia. Other Internet sites were also used.

31 Chain of custody is the process through which wood is followed from the initial harvest of the forest through the various processing steps to the final product to ensure that the final wood product originated from a particular forest.

2. ISO 14001

The International Standards Organization (ISO) 14001 standard is a generic environmental management system standard that can apply to any industry. The company sets the specific indicators and criteria for sustainable forest management (SFM) and then a management system is set up in order to help move toward those goals and to monitor improvements. A company can use the ISO standards in an internal fashion or it can seek third party certification. There are no performance requirements, no assessment of chain of custody and therefore no label. Perhaps as a first step toward more performance-based certification such as the CSA or FSC systems, the ISO 14001 standard has been relatively well received by industry since its inception in 1996. Of the 16,440,000 ha. of forest certified in Canada under any system, all but 700,000 ha. is exclusively ISO 14001 certified.

3. Canadian Standards Association

The CSA standard has been called "perhaps the most sophisticated and comprehensive alternative to the FSC certification model."[32] While the CSA certification standard was sponsored by industrial organizations it was developed by a wide range of stakeholders. It is based on the management principles of the ISO 14001 but goes beyond them to include specific performance goals. The principles followed are those approved by the Canadian Council of Forest Ministers as developed through the Montreal process (October 1995). The forest values to be sustained and the environmental goals to be achieved by a forest enterprise are arrived at after public consultation and must take into account 6 criteria and 80 indicators. Third party certification is compulsory, however, this does not include a chain of custody assessment and no labelling is involved. One of the CSA system's great strengths, as acknowledged by ENGO's, is the openness of its process.

Companies have only recently begun applying for CSA certification and so only about 500,000 ha. of forest are certified to CSA standard in Canada. Many companies, however, are considering or have plans to become certified to the CSA standard.[33] For example Weyerhaeuser plans to have all of its Canadian divisions certified to CSA standards by 2003. While the ISO 14001 standard is different from the CSA, the CSA standard incorporates many of the ISO 14001 management ideas. Perhaps as a result of this compatibility between the ISO 14001 and CSA, the ISO 14001 may have been embraced by Canadian forestry operations as a step toward the more performance-based CSA certification.

---

32 Peter Kanowski, Darren Sinclair and Blair Freeman, October 1999, *International Approaches to Forest Management Certification and Labelling of Forest Products: A Review*, for Agriculture, Fisheries and Forestry — Australia

33 Canadian Sustainable Forestry Certification Coalition, www.sfms.com/welcome.html

4. Sustainable Forestry Initiative

The intitial SFI standards were developed and released by the American Forest and Paper Association (AF&PA) in 1991 and by 1994, to become a member of AF&PA, a company had to agree to them as a condition of membership. One key requirement is that all member companies are required to promote and educate about SFM to all loggers, foresters and landowners. Initially member companies were required only to complete an annual survey that was then used by an expert panel to produce the annual reports of the AF&PA. In addition to the requirement to complete the annual survey the AF&PA has recently adopted ISO guidelines for self-auditing and member companies can also seek third party verification that SFI standards are being met.

According to its testimony, the J. D. Irving Company in New Brunswick is reconsidering its FSC certification of the Black Brook, New Brunswick, district and instead will apply for SFI accreditation.

5. Finnish Forest Certification System

The Finnish Forest Certification System (FFCS) was developed with broad stakeholder input including forest industry associations and the World Wildlife Fund (WWF)-Finland, with support from the government. The standards are based on the FSC principles and criteria as well as ISO 14001 and the European Union Environmental Management System. Though WWF-Finland was involved initially it now opposes the FFCS.

In 1999 a council was set up to oversee application of the FFCS and seven auditing centres were created. Through group certification of aligned forests over 13,000,000 ha. of forest have been certified to FFCS (as of March 2000).

6. United Kingdom Woodland Assurance Scheme

The United Kingdom Woodland Assurance Scheme (UKWAS) is notable because it was produced by the UK Forestry Commission and is fully supported by both the FSC and the WWF. The Forestry Commission is the government department responsible for advising forestry ministers on forestry policy and for implementing that policy throughout Britain. Certification under UKWAS by a FSC-accredited certifying body will lead to FSC certification as well as UKWAS though apparently the UK forestry sector is examining the possibility of producing its own labelling system based on UKWAS. It is believed that in the near future close to 1,000,000 ha. will be certified to the UKWAS standard. Most of the forest in the UK certified to FSC standards is plantation/semi-natural.

7. Pan-European Forest Certification

The Pan-European Forest Certification (PEFC) system is industry sponsored and based on the principles and criteria developed in the European intergovernmental agreement produced in Helsinki. Effectively, it recognizes national certification systems in Europe and then provides a common label to these certified wood products. To date the only national system to be recognized by the PEFC system is the Finnish standard (FFCS).

8. The Keurhout Foundation

The Keurhout Foundation was established by timber industry stakeholders with the strong support of the Dutch government. The goal of the foundation is to apply a hallmark, or label, to timber originating from sustainably managed forests. It applies the hallmark to products, not to systems, but in applying the hallmark to products it effectively approves various certification systems, including, after an independent verification of chain of custody, the CSA SFM system. The government acts as an organizational observer and it is hoped that there will be more ENGO input in the future.

9. Other Systems

Other national systems of note are those of Malaysia, Indonesia and Brazil. The Malaysian National Timber Certification System has been heavily government sponsored and it is in discussion with FSC regarding compatibility and hopes to get wood accepted by the Keurhout Foundation. The Indonesian Ecolabelling Institute has begun a joint venture with FSC. In the Indonesian system the Institute initially will pay for the certifiers rather than the applicant. After an interim period, however, the Institute will become an accreditor for certifiers. The Brazilian system has focussed on the industrial plantations and apparently the draft standards seem to have broad support.

As the Committee heard there are many industrial stakeholders who are frustrated by the fact that they should have to seek outside certification to acknowledge SFM that they feel they are already doing. Many witnesses felt that, since the incentive to ensure that both company and community thrive had already led to the development of SFM for the local context, having a non-governmental organization impose their definition of SFM was an affront to sovereignty. Others, however, felt that the idea of acknowledging their SFM efforts in the marketplace is a good idea and, in fact, a better idea than cumbersome governmental regulations. The general demand for certification has clearly led to a proliferation of forest management certification systems. As the Committee heard this is a natural outcome "of there being a diversity of forests, of cultures, of land-ownership patterns and of

forest legislation in various countries around the world."[34] With few exceptions witnesses before the Committee agreed that at this stage of the certification process, and likely further down the road of certification development, having more than one certification system was a desirable thing. Many witnesses pointed out that the certification systems often represent different things. There may be positive competition between systems at a certain level, while many systems may also be entirely compatible with each other. It would appear essential that in the end the buyer/consumer must know what each system represents and be assured that the system has credibility.

C. Certification: Credibility in the Eye of the Beholder

The key component to any certification system must be its credibility. At this early stage in the history of forest certification the credibility of the various systems has yet to be established and gaining credibility is therefore a major focus of certification systems. However, even the criteria used for credibility have yet to be firmly established as the field of forest certification adapts and evolves towards maturity. Despite this, there were some clear trends pertaining to the criteria for credibility that became apparent in the testimony before the Committee.

1. Third Party Auditing

As the Committee learned one of the most important criteria by which a system gains credibility is by having the standard audited by an independent third party. The reality or perception of a conflict of interest is far too great without it. Systems such as the SFI system developed by the American Forest and Paper Association, which initially involved only first party certification, have now incorporated at least the choice of doing a third party audit. The CSA SFM standard for example requires mandatory third party auditing, as does the FSC.

Perhaps as a result of the rapidly changing world of forest certification there is a lack of certainty as to which systems require third party audits and which do not. The Committee heard from a few witnesses who felt that the FSC was the only certification system to insist upon third party auditing. In fact many systems, including the CSA SFM standard, require third party auditing and almost all of them at least offer the choice of third party audit. As the Committee was told, even some provincial forest management policies are enforced through third party auditing.

---

34 Testimony, Tony Rotherham, Director, Forests, Canadian Pulp and Paper Association, Meeting No. 10, February 22, 2000.

2. Broad-Based Stakeholder Involvement

Credibility of a certification system will increase with the level of stakeholder involvement, particularly at the stage of developing the overall standards but also in the application of the standards at the local level. Representatives of all certification standard organizations from whom the Committee heard emphasized that their particular system was developed with a broad base of stakeholder input.

The Committee learned for example that the CSA criteria were developed by a technical committee of 24 voting members representing 4 interest groups: producers, professional and academic, environmental and general interest, and government regulatory. Equally the FSC standards that are currently being elaborated for British Columbia are being developed by a committee of four chambers: First Nations, economic, social and environmental, each with 25% of the vote. Thus each system can claim a certain level of broad-based support. In contrast to this the Pan-European CS and the SFI criteria, while based on solid criteria such as those adopted through the Helsinki process, were developed exclusively by industry and therefore lose some credibility, particularly from the point of view of environmental interest groups. Despite claims of broad stakeholder consultation the Committee is well aware that bias may be introduced into the formation of standards by the choice of organizations admitted into the various stakeholder categories. According to testimony, as an example, the Regional Maritime Standards for the FSC were developed without a great deal of industry input, despite industry having showed interest in the process. It is imperative that the methods by which organizations are chosen to sit on committees formulating standards be open and transparent.

3. Transparency and Accountability

The factors of transparency and accountability relate to a large extent to the openness both of the process that originated the certification system and the manner in which it is applied on a case-by-case basis. The CSA SFM standard, for example, was developed so as to use well-established international and national standards processes, the ISO and the CSA. The principles adopted for the CSA SFM standard are those approved by the Canadian Council of Forest Ministers as developed through the Montreal process (February 1995). The deliberate choice to use the CSA and ISO as means to create a SFM certification system has helped to maintain transparency and accountability. In using this approach they also have a well-established, fully independent audit mechanism that follows international rules. The Committee is concerned that such transparency and accountability is not stressed to the same extent in other systems developed outside of government and other due process. For example, the Committee heard from witnesses that the development of the

Maritime Regional Standards for the FSC has been roundly criticized by both industrial and environmental organizations as being secretive and biased. Forest certification, particularly in Canada where the public largely owns the forest, has the potential to profoundly impact public policy and so it is imperative that the process be publicly open and accountable.

4. Does the System Work?

This question is impossible to answer at this point in time because the process is so new. However it is clear that for credibility to be gained, the certification system must have its intended effect. For ENGO's the desired effect is to improve forestry practices. For forestry companies the desired effect is to get their efforts in improving forest practices recognized in the marketplace and thus gain, or at least avoid losing, market share.

The Committee realizes that at this early stage in the development of certification it is difficult to evaluate the credibility of different systems based on end results. In the absence of empirical knowledge regarding the effectiveness of a certification system, the Committee believes that there are some basic criteria that have to be met in order that the system be given a chance at succeeding. In order for a system to genuinely improve forestry practices it is essential that the principles and criteria for the SFM certification system be based on solid science. On the other hand, for the SFM practices of a forest company to be recognized in the marketplace there must be a market for certified forest products.

From the scientific perspective there seemed to be at least some agreement between systems. The Committee heard from a number of witnesses who felt that the principles and criteria for SFM between systems were basically equivalent. In general the principles and criteria used are those developed by the FSC, those developed through the Montreal process or those developed through the Helsinki process, all of which have a similar foundation. The Committee heard from witnesses involved in developing the different systems who acknowledged that there was nothing wrong with the principles and criteria of the other systems.

A few witnesses however were sceptical regarding the necessity to even produce a set of SFM principles and criteria for general application, particularly when they were not created for the local context. In these cases, some witnesses felt, SFM was already being practised in a manner developed through the history of forestry in the specific region in order to ensure sustainability of the forest company and community. Imposing generic principles and criteria produced without the context of local experience and history, it was felt, would be inappropriate.

The market for SFM certified products has changed and continues to change rapidly. Initially companies such as Collins Pine in the United States and B&Q of the United Kingdom, who were involved with the development of FSC, were almost certainly simply trying to fill a perceived niche

market. But as the Committee has learned, the concept of certification has changed rapidly. In the last three to four years there has been a great increase in the number and type of certification systems. The Committee heard from a number of witnesses who stressed that certification has changed from its origins in exploiting a niche market to one in which certification is becoming a condition of sale. In the future the sale of products on the international market may well become difficult without having the approval of at least one of these certification systems.

The Committee, however, did not hear any evidence that suggested that it was a large demand on the part of the end-point consumer that was driving this process. Instead, the current demand for certified forest products, in particular FSC certified products, is the result of the creation of ENGO-sponsored buyers groups, whose criteria for purchase can only be met by the standards of the FSC, and the boycott of companies who are not in these buyers groups. Thus the market for FSC certified wood is artificial. One strong incentive to become certified is not to fill a market niche but rather to avoid boycotts. It remains to be seen whether there will be a strong end-consumer demand for certified products. The Committee learned that one of the difficulties that arises because of this is that certified companies who wish to use FSC products find that they are unable to because FSC forests can only supply 5% of the current sales of the large lumber companies. In addition to this, because the demand for certified wood has been produced by a negative market incentive and not by end-point consumer demand, the costs of certification are not properly reflected in the marketplace. One result of this has been to create inequality in the certification system and in the markets.

5. Equality

A hallmark of credibility in any of the certification systems should be how equally forest companies are treated by the system, within and between countries. The importance of this issue was stressed by many witnesses and is of great concern to the Committee. There are a number of aspects to this problem.

As the Committee learned, one of the most evident inequalities of many of the certification systems is to severely disadvantage small woodlot owners. In the absence of real market incentive to become certified, small woodlot owners have to pay to get certified just to avoid losing market share, despite the fact that their situation generally requires them to use sustainable methods already. As the Committee learned, while small woodlots contain only 8% of the forest in Canada, they supply 17% of the forest wood supply. One could conclude that small woodlots are already practising excellent forest management. Despite this, they are feeling pressure to alter their practices to an imposed set of standards simply to avoid, however indirectly, being boycotted. There is no compensation for the

costs associated with certification. These small-scale enterprises are thus at a disadvantage relative to large-scale operations, which are more capable of absorbing the costs. Representatives of certifying organizations in testimony before the Committee acknowledged this disadvantage.

This inequality for private woodlots, particularly as manifest in the FSC system, was one of the driving factors behind the development of the Pan-European Forest Certification System (FCS). Much of the land in Europe is held by relatively small woodlot owners and they felt disadvantaged by the Forest Stewardship Council(FSC) system and so, along with industry, they formed their own system. The FSC system has since incorporated a certification mechanism wherein groups of woodlot owners can apply for a single certification thereby spreading the costs out. Equally the CSA SFM system claims to allow cooperative woodlot application in an attempt to alleviate this problem. Despite these efforts, testimony before the Committee from woodlot owner representatives emphasized that they continue to be at a disadvantage compared to large organizations.

In the context of international trade, however, the Committee is even more concerned about unequal application of SFM principles and criteria between forest types and between nations. Of particular concern in the context of Canadian SFM, is the difference between FSC certification for plantation-type forestry and the certification of truly natural primary forests. Canadian forestry takes place largely in primary forests whereas other countries, whose primary forest was harvested many years ago, use plantation-type forestry. Any difference between ease of certification for plantation forests and natural forests will create unequal access to the market for FSC certified wood, a market which is growing as a result of ENGO boycotts and pressure, as opposed to consumer demand.

The Committee heard from a number of witnesses who believed that the FSC standards are more difficult to attain in Canada than, for example, in European countries that use more plantation-type forestry. Witnesses involved in the FSC process acknowledged that the bar is set higher for Canada but suggested that it would only be a problem if the FSC system become a monopoly. In the case of a monopoly it would be essential that the system includes a mechanism to ensure that the principles and criteria are equally applied to forests of different types. According to some witnesses there is in fact a mechanism within the FSC system, called a harmonization process, that is meant to deal with this problem. Witnesses involved with the FSC process acknowledged, however, that this process has not been tested and that it remains a serious problem within the FSC system. The Committee learned, for example, that companies operating in the Maritime Provinces are subject to FSC standards far higher than companies operating in the same forest type in the maritime United States. If the FSC system cannot ensure equality within the same forest type with only a political border between them, then it is improbable, to say the least, that it can ensure equality between countries with very different forests. Certifying a Brazilian eucalyptus plantation is a very different concept than certifying primary boreal forest. In particular primary boreal forest, after harvest, will

regenerate with a similar biodiversity as before harvests; while a eucalyptus plantation or even semi-natural forests in Sweden have nothing like the biodiversity of the natural forest before it was liquidated. It remains to be seen how easy it will be for companies operating in plantations and semi-natural forests to maintain their FSC certification in the face of a commitment to increase biodiversity.

While, in general, there does not seem to be any disagreement in principle with the concept of the FSC, its apparent lack of transparency, openness and equality are seriously undermining its credibility. Other systems are generally at an even earlier stage of development and so their credibility is harder to determine. Environmental NGO's try to discredit many of them either as being industry sponsored or as only being management based. In neither case should these be seen as criteria for credibility. Who sponsors a system, whether it be the WWF in the case of FSC or industry in the case of the CSA, should not matter, as long as it is open and involves broad stakeholder input. The fact that a system is more based on management certification also should not lower its credibility, as long as no other claims are made. The level to which consumers know what a system means and the degree to which a labelling system represents, in an unambiguous fashion, what occurs as a result of its implementation, are also essential elements of certification systems.

D. Consumer Information Through Labelling

If end-consumer demand for certified wood products becomes significant then information available to consumers about various certification systems, and the information's validity, will play a large role in driving the direction of the certification process. One of the main ways in which to inform consumers about the origins of a wood product is through a product label. There are currently a number of systems that offer a label including the FSC, the Pan-European FCS and the Keurhout Foundation. In order for a label to accurately relay information to the consumer regarding the management of the forest from which the wood product originates, it is essential to have a strong chain of custody process.

A chain-of-custody process is essential in any labelling system. It is meant to follow a wood product from the forest through the various processing steps to the final product to ensure that the final wood product originated from a particular forest. Chain of custody can take place physically through marking the wood or it can take place through an examination of accounts. Certification systems can then claim that the wood product is derived from a particular forest that has been audited to meet the standards of the principles and criteria of the certification system.

As the Committee heard, some systems go so far as to claim that the label (in this case the FSC label) can guarantee that the forest the product came from is managed to protect clean water, wildlife habitat, and recreation. The credibility of such claims depends not only on the credibility of the SFM

certification but on the credibility of the chain of custody claims. In the case of the FSC, the Committee learned that the Consumer's Association of Canada has called their claim of a guarantee into question because of an inadequate chain of custody. Witnesses stressed that while criticism has focussed on the FSC, it points to a problem that may come to pass with all certification systems as more of the systems embrace labelling.

The CSA system currently does not include a chain of custody examination. The Committee learned that this was done expressly. The CSA standards are being set up in a step-wise fashion, first by getting forests certified and only after that, apparently, will the CSA consider including a chain of custody. While the CSA is not considering a label, including a chain of custody will almost certainly make it easier to be recognized by other organizations, such has occurred with CSA approved wood being accepted by the Kerhout Foundation.

E. Competition Through a Variety of Systems

The number and variety of certification systems currently in the marketplace and the rates at which they are all changing is bound to create considerable confusion. The temptation is to try and alleviate this problem by creating one set of standards that all players could use. As many witnesses pointed out, however, the gaining of credibility would be hampered at this stage should there be a monopoly. Notwithstanding the recommendation of the interim report, the Committee is now in a position to firmly state that this would not be a good idea. The Committee heard from many witnesses who emphasized that for certification to achieve its goals of sustainable forestry and market access, a diversity of systems is necessary.

While the future of certification remains confusing, the present diversity of systems may ensure competition and in this way encourage credibility and flexibility with respect to different forest types. The Committee did, however, hear from one witness who felt that having many systems would make it too difficult for business to operate due to the difficulty in monitoring all the systems. Other witnesses believed that government could alleviate this problem by accepting a role in monitoring systems to ensure their credibility. The future form of certification may therefore also be affected by intergovernmental agreements as well as certification mergers and joint certification projects.

The Committee acknowledges that market access problems resulting from boycott campaigns of Canadian forest products are not going to be resolved by forest certification alone. In recognizing that it may be a partial solution, the Committee recommends that, should it seek a role in certification, the federal government, along with the provinces and territories, encourage the recognition of a diversity of forest certification systems.

F. The Future of Certification

As noted, there are currently a large number of diverse systems that have been created by the efforts, either individually or jointly, of industry, ENGO's and governments for a variety of different situations. The future of certification will depend on the consumer being able to sort out what each of these systems mean. Since there currently does not seem to be a great demand on the part of the end-point consumer, other processes besides consumer demand will shape certification in the shorter term. One of the key aspects that will shape certification is the degree to which the systems are recognized by governments, buyers groups and by other certification systems. From the industrial perspective of opening up markets, or at least avoiding markets being shut down, there will be no point to certification if those markets do not accept the particular system chosen. From the ENGO perspective the possibility that a weak certification system will get recognition from a stronger one is seen as a possibility which could dilute the power of certification to achieve their intended goals.

1. Recognition by Buyers Groups

In the absence of end-point consumer demand for certified products, the purchasing choices of buyers groups will have a significant impact on the status of certification. The initial intention of the buyers groups was to set the bar high enough that only the FSC standard would meet their requirements. The Committee heard from witnesses involved in the buying process that the supply of FSC wood is far too small to supply their stores and that the policy was to prefer FSC rather than to demand exclusively FSC certified products. One significant event has recently occurred in this regard with the U.K. company B&Q accepting the Finnish FCS. B&Q was one of the companies that helped with the formation of the FSC and is a member of the 95+ buyers group. Its recognition of another system besides that of FSC will likely mark the beginning of many such recognitions as information about other systems reaches the buyers groups. As the Committee knows, the extent to which recognition by buyers groups will occur will also depend on the battle for public opinion.

2. Recognition by Other Systems

Notwithstanding the fact that no single system has universal acceptance, recognition may be sought between systems. This may happen as a result of cooperation in the development of newer schemes, such as with the cooperation between the FSC and the Indonesian LEI. It could also occur as an outcome of a system being created with acceptance by other systems in mind, such as the UK Woodland Assurance Scheme and the FSC.

There are also mechanisms for recognition between systems that can occur after development. The Pan-European Forest Certification System (FCS) is basically a recognition framework. It has to date only recognized the Finnish FCS but will almost certainly recognize more in the near future.

The Keurhout Foundation in the Netherlands recognizes wood products, but in so doing effectively accepts certification systems. The Committee learned, for instance, that the Keurhout Foundation has recently accepted some CSA product, but only after a separate chain-of-custody verification. Such acknowledgement is vital for developing certification systems such as the CSA in gaining respect, particularly the respect of buyers groups.

3. Recognition by Governments

Many governments have put considerable effort into producing national certification systems. Once again, however, if the goal is to maintain markets then a national system will be ineffective if foreign governments and buyers groups do not accept them. As a result there have been various intergovernmental discussions pertaining to certification with the goal of achieving international comparability. Discussions have taken place at the UN based Intergovernmental Forum on Forests (IFF) and the Australian government has hosted both formal and informal conferences and discussions pertaining to international cooperation on certification and labelling.

One possible method for obtaining a mutual recognition framework is through the identification of criteria for mutual recognition and having these criteria written into a formal international forest convention. Canada continues to be an advocate for an international agreement, however the recently completed Costa Rica-Canada Initiative of the IFF had limited discussions regarding this aspect of a legally binding agreement.

G. The Government Role in Forest Management Certification

As many witnesses pointed out certification is no longer simply an idea but is a reality with the potential to have a strong impact on public forestry policy and international market access. As a result of this, governments from around the world have felt it important to get involved in the certification process on a number of levels, from the actual creation of systems to the development of criteria and indicators for SFM to be used in certification systems.

The Committee recommends that the federal government, in cooperation with the provinces and territories, take all necessary proactive measures to ensure that no certification system, or similar process, has the effect of superseding or usurping the policy-making and/or regulatory functions of any level of government in matters relating to forest management or international trade.

1. Creation of Certification Systems

There are some governments such as those of the United Kingdom, which have played a direct role in the formation of their own national systems. In Canada, the development of the CSA SFM standard included six voting members from federal and provincial government regulatory bodies as well as various observers from government. The federal government's policy with respect to certification is that this is primarily a voluntary private sector activity and that it would be inappropriate for it to get into the business of certification. Given the success of the U.K. system in garnering the support of ENGO, this policy is debatable. However, since Canada now has its national standard, as implemented at arms length by the CSA, the point is moot.

In the Netherlands the government acts as an organizational observer of the Kerhout Foundation, a body which recognizes wood products for sale in the Netherlands as originating from sustainably managed forests. While the Committee commends this role for government it may be of limited value in a large forest product exporting country such as Canada.

2. Government as Certification Facilitator

The Committee heard from a number of witnesses that the process of CSA and the FSC certification is long, expensive. They are also potentially fraught with problems involving stakeholder conflict and ability to maintain transparency. It is also apparent that while Canadian companies are in the process of attempting to get certified, they have lagged behind many competitors in terms of actually attaining certification. The lag results, in part, because some countries which have no old-growth forests supported the development of the FSC regional or national standards. On the other hand, Canadian old-growth forests can be difficult to certify in as much as there are no finalized regional FSC standard applicable to them. Once the standards are set, companies are better able to analyze what needs to be changed, if anything, to gain FSC certification. Equally, the local input into the formation of the CSA standards also has the potential to be a long and onerous process. The continued difficulty faced by Canadian companies in gaining certification has the potential to deprive these companies of some market share.

Another aspect of certification brought to the attention of the Committee that contributes to the costs of certification, is the lack of Canadian SFM certifiers. Despite the interest in SFM being generated at the level of forester training at Canadian institutions there is a dearth of trained certifiers.

The Committee recommends that the federal government, in cooperation with the provinces and territories, encourage the training of SFM certifiers.

3. Government Role in Alleviating Market and Consumer Confusion

At this stage of the certification process there is clearly confusion in the marketplace. As the Committee heard, even important members of buyers groups lack the basic knowledge to make well-informed decisions regarding certification systems. Other governments, such as the Australian government, are actively involved in organizing and disseminating information regarding certification. While there is much information regarding certification on the Internet, much of it is available on either ENGO or industry Web sites.

4. Monitoring Credibility

The level of credibility associated with each system is of paramount importance in gaining market acceptance. While the Committee realizes that credibility is certainly, in part, open to interpretation influenced by the biases of the observer, it also recognizes that there is some agreement as to what constitutes a credible program.

Of particular importance are the openness, transparency, accountability and equity of the standards-making process. In Canada, there has been considerable controversy over the level of transparency in the formation of the standards and the level to which standards are applied equally to forests. While the Committee recognizes that the federal government in general does not act as a consumer watchdog in areas outside of public policy, the potential impact of forest certification on Canadian public policy is so great that it is essential that it be driven by an open, transparent and accountable process.

Markets may not effectively decide what is credible unless information available to consumers is isufficient and thorough. The Committee believes that the existence of more than one system will help to ensure credibility through competition.

5. Government Role in the International Context

Throughout the hearings the Committee has been deeply concerned about the equity with which certification systems treat different forests, particularly between nations. Should inequities exist they have the potential to become barriers to trade. The Committee heard from many witnesses, for instance, that there is much anecdotal evidence that would suggest that to gain FSC certification in Canadian primary forests is much more onerous than in replanted forests in countries whose natural forests were liquidated many years ago. The Committee believes that anecdotal evidence is clearly not strong enough when it comes to revealing barriers to trade. A number of witnesses indicated the

potential for forest certification to become a non-tariff trade barrier. In fact some pointed out that the very goal of forest certification systems is to encourage consumers to buy certain products and therefore to discriminate against others. In this manner, forest certification, by definition, has some of the characteristics of a trade restrictive practice. Forest certification therefore has a great deal of potential to be used as a non-tariff barrier to trade. It is essential that the federal government monitor the situation to ensure that this does not become the case.

The Committee recommends that the federal government, in cooperation with the provinces and territories, monitor the openness, transparency, accountability and equity of certification systems to ensure that different forest types are treated in a similar fashion within Canada and around the world.

The certification of forests is only useful to maintain or expand markets if the markets accept the certification system used. The role of ENGO's in directing the purchasing habits of companies has so far been the most prominent process guiding the acceptance of systems by buyers groups. Currently the system of choice is the FSC. However the supply of FSC certified wood is extremely limited and, as the Committee heard, stores can only acquire a maximum of about 5% of their wood as FSC certified wood. It is obvious that companies are not going to stop purchasing wood simply because it is not FSC certified. It is probably preferable to maintain the flexibility inherent in having many certification systems and to avoid marketplace distortions that could arise in the case of a monopoly. Therefore the opportunity must be taken now to ensure that other systems are also recognized as mechanisms to promote sustainable forestry. One mechanism to increase market acceptance is to develop an international mutual recognition system. There is clear interest in the international community, for example from the Government of Australia, in developing a mutual recognition system for SFM certification.

The Committee believes that the time is right to encourage formal talks leading toward mutual recognition of forest certification systems. As Canada is a leader in sustainable forestry the Committee recommends that the federal government, in cooperation with the provinces and territories, encourage a process with all interested countries and other parties with the goal of developing an international mutual recognition framework for certification systems. Such discussions could be held as part of, or in parallel to, the current talks around the development of an international forest convention.

CHAPTER 3: THE ROLE OF THE FEDERAL GOVERNMENT

A. Research and Development

The Committee recognizes that non-forest product values are important. At the same time it recognizes that many of these non-forest product values are not easily quantifiable and perhaps beyond the realm of scientific analysis. Nevertheless the Committee believes strongly in the necessity for fundamental forest management practices to be governed by sound scientific principles. Witnesses from all stakeholder categories repeatedly stressed the need for science to govern decision making regarding everything form criteria and indicators for sustainable development to standards surrounding certification. Well respected, independent scientific research has been at the core of decisions regarding management practices in the past and as scientific ground continues to be broken, forest management practices will again change to accommodate these developments.

The federal government has traditionally played a pivotal role in the understanding of the science of forestry practices. The Committee heard from many witnesses representing a wide range of views that the research performed by the Canadian Forest Service (CFS) is of vital importance in guiding policy of governments at all levels as well as forest management practices of the industry. Current research initiatives at the 5 centres of forest research of the CFS are implemented through 10 national networks using a cooperative approach with provincial and territorial governments, industry, universities, First Nations and other forest stakeholders. The network programs include areas such as the Fire Research Network and the Pest Management Methods Network. In addition the Committee also heard from witnesses regarding the strengths of the Model Forest Program. It is believed by many that this program is an excellent means of testing new and innovative methods in sustainable forest management.

The research and development performed and managed by the CFS is respected, by international and domestic stakeholders. For example, China and Canada have signed a letter of intent regarding fire management training and Canadians have also been widely consulted for their pest management expertise. There is little doubt that Canadians are world leaders in the scientific understanding of forest management.

The Committee recommends that the federal government, in cooperation with the provinces and territories, continue to support research and development activities in order to ensure that Canada continues to be at the forefront of the science of innovative forest management practices. In particular, support should be given to the Canadian Forest Service and its research centres and to the Model Forest Program.

Many witnesses acknowledged the value of the research performed by the CFS. The Committee also recognizes that in the case of maintaining or expanding access to international markets the acceptance of scientific arguments are of paramount importance. As the Committee learned, in the case of gaining international acceptance of the CSA SFM certification scheme, it will be crucial to gain acceptance of the science behind the scheme. Equally, in the case of phytosanitary[35] non-tariff trade barriers it will be necessary to have the most powerful current scientific arguments in order to bring down those barriers. In both cases, the probability of successfully maintaining markets will depend significantly on the credibility of Canadian science. One way to enhance this credibility is to actively promote our expertise. The more countries recognize and use our technology, the more the international community will recognize our scientific capacity and this in turn will strengthen the Canadian position in international negotiations.

The Committee recommends that the federal government, in partnership with the provinces and territories, actively market internationally Canadian scientific expertise in forest management and progress in the certification of Canadian forests.

B. Monitoring the State of Forests and Forestry Practices

The Committee heard from many groups concerned with the state of Canadian forests and forestry practices. While the Committee is in concurrence with witnesses who emphasized that this concern should be recognized as a good thing, it is equally disturbed by the manner in which this concern is manipulated by international organizations in their funding campaigns and attempts to restrict Canadian access to foreign markets. Flagrant exploitation of environmental concerns through the use of campaigns of misinformation must be countered by all means possible. To counter such campaigns, and to open the door to the opportunity for a positive expression of popular concern for the state of Canadian forests, it is absolutely essential that the true state of Canadian forests be

---

35 Phytosanitary regulations are supposed to prevent foreign plant diseases and/or pest from entering a country but may be used as an excuse to create a trade barrier to forest products that in reality pose no threat to the health of forests.

monitored. This information must be disseminated to the Canadian public and to international trading partners so that public debate and international negotiations are based on the true state of forests and forest practices rather than on biased or erroneous information.

The monitoring of the state of Canadian forests and forestry practices as it affects public and international debates, is clearly the responsibility of the federal government. The federal government has both the mandate, particularly in the international context, and the capacity, to monitor the state of forests. The work performed by the Canadian Centre for Remote Sensing for example, particularly the important role of RADARSAT, is recognized worldwide for its capacity to monitor forests and in its application of remote sensing to forest land management.

The Committee recommends that the federal government, in cooperation with the provinces and territories, encourage the gathering and dissemination of accurate and up-to-date information on the state of Canadian forests and forestry practices.

The federal government is certainly the main body responsible for information gathering with respect to the overall state of Canadian forests. However, given increasing globalization of both commerce and information, the Committee also recognizes that other organizations are gaining the capacity to effectively gather information on the state of forests regardless of borders, thanks particularly to improved satellite technology. The Committee welcomes the active exchange of information regarding the state of Canada's forests and believes that any increase in knowledge can be of use in aiding forest management. It encourages the government to participate in this global exchange of information. At the same time the government should actively counter any misuse or misrepresentation of this increasingly available body of information. One of the ways through which the government has already been successful in disseminating factual information regarding the state of Canadian forests is through the International Forestry Partnership Program.

C. The International Forestry Partnership Program

In October of 1992, the Canadian Council of Forest Ministers (CCFM) introduced the International Forestry Partnership Program (IFPP). The purpose of the IFPP is to communicate Canada's sustainable forest management policies and practices to key decision-makers in Europe, the United States and Asia. The IFPP is administered and its yearly activities managed by Natural Resouces Canada (NRCan), with the assistance of a Sector Working Group (SWG) representing all the governments involved. Foreign Affairs and International Trade Canada (FAITC) and Industry Canada are also represented on the SWG. The forest industry is represented by three groups with observer status at SWG meetings. Every year, NRCan and FAITC sign an agreement under which

FAITC, through its embassies, carries out approved activities in selected export markets, at present the United States, Europe, and Japan. Almost all IFPP funding is used for these additional FAITC activities. All jurisdictions involved in Canada, including NRCan, pay salary and other domestic expenditures from their budgets.

The IFPP hosts missions to Canada by foreign decision-makers and trade delegates, organizes visits by Canadian experts (mostly scientists) to foreign markets, and distributes factual information about sustainable forest management practices in Canada. Minister Goodale considers the IFPP effective, since participants in IFPP-hosted missions confirm that, after observing on the spot the type of sustainable forest management practised in Canada, they now know more about Canada's forest management policies and practices. Since the IFPP was set up in 1993, some 25 such missions have been hosted. The 1999-2000 schedule of activities included a series of missions by representatives from the United States, Europe, and Japan.

The IFPP initially obtained $4.5 million in pro-rated funding over a three-year period from the federal and all provincial and territorial governments. The IFPP was extended for four years, with no additional funding, and was to end in March 1999. In preparing its interim report, *Forest Management Practices in Canada as an International Trade Issue*, the Committee heard from numerous witnesses who testified as to the effectiveness of the IFPP in making Canada's forest management practices better known abroad. As a result, the Committee made the recommendation that the federal government, through the CCFM and in cooperation with provincial and territorial governments, extend the IFPP for five more years with sufficient funds to achieve its goals.

Subsequent to the publication of this recommendation (June 1999), the Committee, in the second phase of this study, heard from some groups who were of the opinion that the forest industry sector should be responsible for defending its own interests abroad. Some witnesses felt that the money spent on the IFPP would be better spent on other federal programs that encourage innovative forestry such as the CFS Model Forests Program. While it acknowledges the opinion of these groups, the Committee feels that the overwhelming testimony was in favour of the IFPP. The Committee agrees with the decision of the CCFM to continue the IFPP for the next five years.

While the Committee applauds the renewal of the IFPP, it also believes that the impact of the message of Canada's forest management practices could be increased through other programs in concert with the IFPP. The Committee heard, in very powerful testimony from representatives of the forest workers,[36] that an international program of information dissemination would be given an added boost of credibility and effectiveness if it were delivered by the people who work in the forest

---

36 Testimony, IWA-Canada, IWA local 2171 and Forest Alliance of B.C., Meeting No. 24, April 13, 2000.

and live in forest communities. Taking these people, out to the international marketplace to tell the complete story of what is really taking place, would put a more human face on the issues. This would almost certainly increase the effectiveness of a campaign to counter the misinformation of campaigns directed at restricting the access of Canadian forest products to international markets.

The Committee was inspired by the presentation of various workers groups, in particular that of the IWA Canada and IWA local 2171, who, along with the Forest Alliance of B.C., proposed a program that would incorporate, among other things, people who work and live in the forest as agents to deliver the message of the state of Canadian forests and forest management to the international marketplace. The Committee therefore recommends that the federal government, in cooperation with the provinces and territories, either initiate such a program or participate in one already proposed by workers groups like the IWA Canada and IWA local 2171.

D. International Trade

The federal government has a clear mandate to promote trade of Canadian forest products and to monitor the implementation of international trade regulations. As the Committee heard, international promotion of Canadian forest products is an essential component in maintaining the large trade surplus that the forestry sector provides to the Canadian economy. Not only is it valuable to export the forest products but also our expertise. Canadian expertise in forest management is already seen as the best in the world and it should be sold actively as such.

Continuing to maintain our trade surplus in forest products will require the continuous maintenance of international markets, and if some shut for legitimate reason, the opening of other markets. The shutting of markets as the result of illegitimate reasons has to be fought through all means possible. The most powerful tool that the government has at its disposal is clearly the framework provided by international agreements. This is of particular importance because, as the Committee heard, it is probable that non-tariff trade barriers will become an even more prominent part of the international scene as trade agreements bring down real tariffs. Such is the case with the pulp and paper industry for instance, where, during the Uruguay Round of WTO negotiation, it was agreed that all tariffs on pulp and paper product would be eliminated by the year 2004. As was pointed out to the Committee, this will increase the possibility of the future introduction of non-tariff trade barriers such as the pine-nematode has been for softwood lumber to European markets. In the case of phytosanitary trade barriers the results of a challenge to a perceived non-tariff trade barrier will be largely dependent on the international rules and the strength of the scientific arguments that each party puts forward in support of their case. The Committee has already made recommendations

regarding the continued support of scientific research in the CFS that will aid in international negotiations. The other role for the federal government regarding the prevention of non-tariff trade barriers is therefore in the monitoring of, and input into the formation of, international regulations.

Regarding other possible non-tariff trade barriers such as that posed by forest certification, it is again necessary for the government to monitor international regulations. The clearest example of this would be to monitor possible infractions of WTO rules and to participate actively in the setting of these rules as they are formed.

The Committee also heard that governments should monitor other aspects of international organizations to which it is a member. This arises out of apparent conflicts in opinion between international organizations such as the Food and Agriculture Organization (FAO) of the United Nations and the World Bank. The Committee learned in testimony that the FAO has stated that certification, particularly as it is practised by buyers groups, poses a threat to trade. The World Bank, on the other hand, despite comments suggesting that it does not support one scheme over another, supports the World Wide Fund for Nature, which in turn supports the efforts of the Forest Stewardship Council certification system.

The Committee recommends that the federal government, in partnership with the provinces and territories, rigorously monitor potential infringements of international trade rules as set out by the World Trade Organization and other international trade agreements. The government should also encourage international organizations of which it is a member to adhere to standards that do not support any activities that may in turn encourage the setting up of non-tariff trade barriers.

Still in the international trade context, but somewhat outside the issues covered by this study, the Canada-United States Agreement on Softwood Lumber was of considerable interest to a number of members of the Committee. The approaching March 31, 2001, expiry date certainly deserves special attention given that more than 80% of our softwood lumber exports go to our neighbour to the south. However, the Committee chose not to hear exhaustive evidence on the softwood lumber issue, because the ramifications are so different from those involved in the issues of the boycott of Canadian forest products and access to international markets.

CONCLUSION

At the conclusion of its study on forest management practices and international trade, the Committee on Natural Resources and Government Operations can assert that globalization now encompasses far more than just international trade, and involves the dissemination and circulation of information. While there are increasingly strict rules for international trade, this is not the case for information. A great deal of information, some credible, some misleading, is circulating about Canada's forests. Depending on who is using it or analyzing it, this information can enable certain groups to discredit Canada in its forest products export markets.

The Committee's attention was drawn to this problem by those who are most affected by the campaigns to denigrate Canadian forest products, particularly forest workers and the communities that depend on them. It rapidly grasped the importance of what is at stake. Canada remains one of the chief stewards of the world's forest heritage and has a duty to live up to this responsibility. Also, our forests are still at the heart of this country's industrial and economic activity, and it is to everyone's benefit that they should be so. The members of the Committee are entirely convinced that maintaining the ecological health and economic vitality of our forestry sector is crucial for the future of all Canadians.

Faced with these campaigns to influence retailers and consumers of Canadian forest products, the federal and provincial governments must make a point of assembling the most exact and credible information possible, and above all of implementing the best available forestry practices. The Committee is firmly convinced that, in this context, forest certification will be an essential tool in providing retailers and consumers with credible information on the origin of forest products. It must be ensured, however, that the certification measures themselves are, at the very least, credible, transparent and fair. While certification is one method of acknowledging Canadian sustainable forest management, there is no doubt that an international proactive campaign to publicize our forestry knowledge and the facts about Canadian forestry practices will also help to maintain and expand international markets for Canadian forest products.

In addition to the new possibilities represented by forest certification, the Committee considers it equally essential that the policies and practices used in managing the vast forests all across this country be above all based on the knowledge obtained from scientific research and development. There can be no doubt that the federal government must continue to participate in the research and development effort and to support all those who contribute to it.

LIST OF RECOMMENDATIONS

CHAPTER 2: CERTIFICATION

The Committee acknowledges that market access problems resulting from boycott campaigns of Canadian forest products are not going to be resolved by forest certification alone. In recognizing that it may be a partial solution, the Committee recommends that, should it seek a role in certification, the federal government, along with the provinces and territories, encourage the recognition of a diversity of forest certification systems.

The Committee recommends that the federal government, in cooperation with the provinces and territories, take all necessary proactive measures to ensure that no certification system, or similar process, has the effect of superseding or usurping the policy-making and/or regulatory functions of any level of government in matters relating to forest management or international trade.

The Committee recommends that the federal government, in cooperation with the provinces and territories, encourage the training of SFM certifiers.

The Committee recommends that the federal government, in cooperation with the provinces and territories, monitor the openness, transparency, accountability and equity of certification systems to ensure that different forest types are treated in a similar fashion within Canada and around the world.

The Committee believes that the time is right to encourage formal talks leading toward mutual recognition of forest certification systems. As Canada is a leader in sustainable forestry the Committee recommends that the federal government, in cooperation with the provinces and territories, encourage a process with all interested countries and other parties with the goal of developing an international mutual recognition framework for

certification systems. Such discussions could be held as part of, or in parallel to, the current talks around the development of an international forest convention.

CHAPTER 3: THE ROLE OF THE FEDERAL GOVERNMENT

The Committee recommends that the federal government, in cooperation with the provinces and territories, continue to support research and development activities in order to ensure that Canada continues to be at the forefront of the science of innovative forest management practices. In particular, support should be given to the Canadian Forest Service and its research centres and to the Model Forest Program.

The Committee recommends that the federal government, in partnership with the provinces and territories, actively market internationally Canadian scientific expertise in forest management and progress in the certification of Canadian forests.

The Committee recommends that the federal government, in cooperation with the provinces and territories, encourage the gathering and dissemination of accurate and up to date information on the state of Canadian forests and forestry practices.

The Committee was inspired by the presentation of various workers groups, in particular that of the IWA Canada and IWA local 2171, who, along with the Forest Alliance of B.C., proposed a program that would incorporate, among other things, people who work and live in the forest as agents to deliver the message of the state of Canadian forests and forest management to the international marketplace. The Committee therefore recommends that the federal government, in cooperation with the provinces and territories, either initiate such a program or participate in one already proposed by workers groups like the IWA Canada and IWA local 2171.

The Committee recommends that the federal government, in partnership with the provinces and territories, rigorously monitor potential infringements of international trade rules as set out by the World Trade Organization and other international trade agreements. The government should also encourage international organizations of which it is a member to adhere to standards that do not support any activities that may in turn encourage the setting up of non-tariff trade barriers.

APPENDIX A
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Canadian Pulp and Paper Association	2000/02/22	10
Fiona Cook, Vice-President Joel Neuheimer, Director, International Affairs Tony Rotherham, Director, Forests		
Sierra Club of Canada	2000/02/23	11
Elizabeth May, Executive Director Rita Morbia, Coordinator, Biodiversity Programme		
Department of Natural Resources	2000/02/24	12
Ralph Goodale, Minister Yvan Hardy, Assistant Deputy Minister Peter Harrison, Deputy Minister		
Canadian Forestry Association	2000/02/29	13
Susan Gesner, President of the Board Dave Lemkay, General Manager Fred Pollett, Consultant		
Canadian Pulp and Paper Association	2000/03/02	14
Fiona Cook, Vice-President Joel Neuheimer, Director, International Affairs Tony Rotherham, Director, Forests		
Sustainable Forestry & Certification Watch	2000/03/21	15
Jean-Pierre Kiekens, Executive Director and Editor Forest Certification Watch		
Canadian Federation of Woodlot Owners	2000/03/23	16
Victor Brunette, Secretary Treasurer and Director General, "Fédération des producteurs de bois du Québec" Peter deMarsh, President Jean-Claude Nadeau, President, "Fédération des producteurs de bois du Québec"		
Grand Council of the Crees	2000/03/28	17
Robert Epstein, Advisor Jeff Quaile, Environment Analyst Romeo Saganash, Director, Quebec Relations		

Associations and Individuals	Date	Meeting
National Aboriginal Forestry Association	2000/03/28	17
Harry M. Bombay, Executive Director Rebecca McKay, Representative		
Conservation Council of New Brunswick	2000/03/29	18
David Coon, Policy Director		
Coalition on Primary Northern Forests	2000/03/30	19
Pierre Dubois, Spokesperson Michel Fortin, Vice-President, Pulp and Paper Section		
Forest Stewardship Council of Canada	2000/04/06	21
Marty Horswill, Standards Development Coordinator Marcello Levy, Representative		
Forest Stewardship Council — Maritimes Regional Group		
Jean Arnold, Representative		
Home Depot Canada	2000/04/11	22
Annette Verschuren, President		
"Association des manufacturiers de bois de sciage du Québec"	2000/04/12	23
Jacques Gauvin, Vice-President, Forestry		
Department of Foreign Affairs and International Trade		
Richard Ballhorn, Director General		
Department of Natural Resources		
Dan Welsh, Ph.D., Director, Programs		
Forest Alliance of British Columbia	2000/04/13	24
Sarah Goodman, Media Relations Manager		
IWA Canada		
Neil Menard, First Vice-President Darol Smith, Executive Board Member Darrel Wong, President		
Buchanan Group of Companies	2000/05/02	25
Yves Fricot, Vice-President & General Counsel Glen Swant, Head Forester		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Canadian Standards Association	2000/05/02	25
Stephan Janhager, Senior Program Officer, EMS Registration		
J. D. Irving Ltd.		
Blake Brunsdon, Chief Forester Jim Irving, President		
Quality Management Institute		
Peter Johnson, Manager, Registration Development		
Department of Foreign Affairs and International Trade	2000/06/06	37
Richard Ballhorn, Director General Wallace Dowswell, Director General Douglas George, Director, Softwood Lumber Division Greg Graham, Co-ordinator, International Forestry Partnership Program		
Department of Natural Resources		
Dan Welsh, Ph.D., Director, Programs		

APPENDIX B
LIST OF BRIEFS

"Association des manufacturiers de bois de sciage du Québec"

Buchanan Group of Companies

Canadian Federation of Woodlot Owners

Canadian Pulp and Paper Association

Coalition on Primary Northern Forests

Conservation Council of New Brunswick

Forest Alliance of British Columbia

Grand Council of the Crees

J. D. Irving Ltd.

Sierra Club of Canada

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government provide a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Natural Resources and Government Operations *(Meetings Nos. 10 to 19, 21 to 25 and 37 which includes this Report)* is tabled.

Respectfully submitted,

JOSEPH VOLPE, M.P.
Chair

MINUTES OF PROCEEDINGS

Wednesday, June 14, 2000
(Meeting No. 39)

The Standing Committee on Natural Resources and Government Operations met *in camera* at 4:15 p.m. this day, in Room 362, East Block, the Chair, Joseph Volpe, presiding.

Members of the Committee present: Réginald Bélair, Serge Cardin, John Duncan, Yvon Godin, Carmen Provenzano, Julian Reed, Guy St-Julien, Brent St. Denis and Joseph Volpe.

Acting Member present: Robert Wood for Carolyn Parrish.

In attendance: From the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament: Jean-Luc Bourdages and Tim Williams, Research Officers.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of its study on Canadian Forest Management Practices as an International Trade Issue.

The Committee resumed consideration of its draft report.

At 5:37 p.m. the Committee suspended proceedings.

At 6:35 p.m., the Committee resumed proceedings.

At 7:00 p.m., the Committee suspended proceedings.

At 7:15 p.m., the Committee resumed proceedings.

It was agreed, — That the draft Report as amended be adopted as the Committee's Fourth Report to the House and that the Chair be instructed to present it to the House.

It was agreed, — That the Chair be instructed to table the Fourth Report with the Clerk of the House while the House stands adjourned.

It was agreed, — That the title of the Report be *Forest management practices in Canada as an international trade issue* (final report).

It was agreed, — That the Chair be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the Report.

It was agreed, — That the Committee print 550 copies of its Fourth Report in tumble bilingual format with a distinctive cover and colour highlights.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the government table a comprehensive response to the Report.

At 9:05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Miriam Burke
Clerk of the Committee

LES PRATIQUES D'AMÉNAGEMENT FORESTIER AU CANADA DANS UNE PERSPECTIVE DE COMMERCE INTERNATIONAL (RAPPORT FINAL)

Rapport du Comité permanent des ressources naturelles et des opérations gouvernementales

Joseph Volpe, député.
Président

Juin 2000

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

LES PRATIQUES D'AMÉNAGEMENT FORESTIER AU CANADA DANS UNE PERSPECTIVE DE COMMERCE INTERNATIONAL (RAPPORT FINAL)

Rapport du Comité permanent des ressources naturelles et des opérations gouvernementales

Joseph Volpe, député
Président

Juin 2000

COMITÉ PERMANENT DES RESSOURCES NATURELLES ET DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES

PRÉSIDENT

Joseph Volpe

VICE-PRÉSIDENTS

David Chatters
Julian Reed

MEMBRES

Réginald Bélair
Gilles Bernier
Serge Cardin
John Duncan
Yvon Godin
Tony Ianno
Ghislain Lebel
Carolyn Parrish
Carmen Provenzano
Werner Schmidt
Guy St-Julien
Brent St. Denis
Tony Valeri

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT CONTRIBUÉ AUX TRAVAUX DU COMITÉ

René Canuel
Joe Comuzzi
Dennis Gruending
Gerald Keddy
Judi Longfield
Pat Martin
Darrel Stinson

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Marie Carrière

DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Jean-Luc Bourdages
Tim Williams

LE COMITÉ PERMANENT DES RESSOURCES NATURELLES ET DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES

a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité a réalisé un examen de la gestion des forêts au Canada dans la perspective du commerce international.

TABLE DES MATIÈRES

ABRÉVIATIONS ix

GLOSSAIRE xi

INTRODUCTION 1

A. Le rapport intérimaire du Comité (juin 1999) 2

B. La deuxième phase de l'étude du Comité 3

CHAPITRE 1 : ÉTAT DE LA SITUATION 5

A. L'importance de l'industrie forestière au Canada 5

B. Les campagnes de dénigrement à l'endroit des produits forestiers canadiens . 6

1. Pressions continues en Colombie-Britannique 6
2. *L'Erreur boréale*, un an plus tard 10
3. De la forêt côtière à la forêt boréale 11
4. Proposition de résolution devant le Conseil de l'Europe : mise à jour ... 13

C. La gestion des ressources forestières dans les différentes juridictions 14

CHAPITRE 2 : LA CERTIFICATION 19

A. Introduction 19

B. Les systèmes de certification 20

1. Le Forest Stewardship Council (FSC) 20
2. ISO 14001 21
3. Association canadienne de normalisation (CSA) 21
4. Sustainable Forestry Initiative (SFI) 22
5. Système finlandais de certification des forêts 22
6. Woodland Assurance Scheme du Royaume-Uni 23
7. Système paneuropéen de certification des forêts 23
8. La fondation Keurhout 23
9. Les autres systèmes 24

C. Les systèmes de certification : de la crédibilité avant tout 25
1. Vérification par une tierce partie 25
2. Large participation des intervenants 25
3. Transparence et responsabilisation 26
4. Le système fonctionne-t-il? 27
5. Traitement équitable 28

D. Information des consommateurs par l'étiquetage 31

E. Un éventail de systèmes pour favoriser la concurrence 32

F. L'avenir de la certification 33
1. La reconnaissance par les groupes d'acheteurs 33
2. Reconnaissance des systèmes par d'autres 34
3. Reconnaissance par les gouvernements 34

G. Le rôle des gouvernements dans la certification de l'aménagement forestier .. 35
1. Création des systèmes de certification 35
2. Le gouvernement comme facilitateur de la certification 35
3. Rôle que pourrait jouer le gouvernement pour dissiper la confusion qui existe sur les marchés et chez les consommateurs 36
4. Surveiller la crédibilité des divers systèmes. 36
5. Rôle du gouvernement sur la scène internationale 37

CHAPITRE 3 : LE RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL 39

A. Recherche-développement 39

B. Surveiller l'état des forêts et des pratiques forestières 40

C. Le Programme international de partenariats en foresterie 42

D. Commerce international 44

CONCLUSION 47

LISTE DES RECOMMANDATIONS 49

ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS 53

ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES 57

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 59

PROCÈS-VERBAL 61

ABRÉVIATIONS

AF & PA	American Forest and Paper Association
CAAF	Contrats d'aménagement et d'approvisionnement forestiers
CCMF	Conseil canadien des ministres des forêts
CFCI	Coast Forestry Conservation Initiative
COFI	Council of Forest Industries
CSA	Association canadienne de normalisation
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FFCS	Programme finlandais de certification des forêts
FIF	Forum intergouvernemental sur les forêts
FSC	Forest Stewardship Council
GFW	Global Forest Watch
ISO	Organisation internationale de normalisation
IWA	Industrial Wood and Allied Workers of Canada
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONGE	Organisations non gouvernementales en environnement
PEFC	Programme paneuropéen de certification des forêts
PIB	Produit intérieur brut
PIPF	Programme international de partenariats en foresterie
RNCan	Ressources naturelles Canada
SCF	Service canadien de forêts
SFI	Sustainable Forestry Initiative
UKWAS	Woodland Assurance Scheme du Royaume-Uni
WRI	World Resource Institute
WWF	Fonds mondial pour la nature

GLOSSAIRE

Chaîne de responsabilité	Processus de surveillance de la production et de la distribution d'un produit de la forêt au produit fini (capacité de retracer l'origine d'un produit).
Certification	Méthode permettant de vérifier que l'aménagement d'une forêt respecte des normes approuvées par une autorité désignée.
Étiquetage	Processus en deux étapes servant à déterminer quand on peut apposer à un produit un sceau ou un signe spécial indiquant qu'il est moins nuisible pour l'environnement que la plupart des autres produits semblables. Les deux étapes sont les suivantes : établissement de critères et certification qu'un produit y répond.
Aménagement forestier durable	Aménagement qui maintient et améliore la santé à long terme des écosystèmes forestiers dans l'intérêt du vivant, tout en offrant des possibilités environnementales, économiques, sociales et culturelles aux générations d'aujourd'hui et de demain.
Produit intérieur brut	Mesure du revenu national — les montants versés aux Canadiens en salaires, profits et taxes.
Phytosanitaire	Relatif aux soins à donner aux végétaux : Les règlements phytosanitaires sont censés empêcher des maladies ou parasites végétaux d'entrer dans un pays, mais peuvent être utilisés comme excuses pour créer une barrière commerciale face à des produits forestiers qui ne présentent en réalité aucune menace pour la santé des forêts.
Vieille forêt	Peuplement dominé par des arbres mûrs ou surannés relativement à l'abri des activités humaines. Le peuplement peut contenir plusieurs espèces végétales dont l'âge varie.
Valeurs non ligneuses	Valeurs de la forêt autres que le bois, qui comprennent notamment la diversité biologique, les pêches, les espèces sauvages, les minéraux, la qualité et la quantité de l'eau, les loisirs et le tourisme, les facteurs culturels et patrimoniaux ainsi que les éléments naturels et esthétiques.

Barrières commerciales non tarifaires	Obstacles économiques, politiques, administratifs ou juridiques au commerce autres que les droits de douane, les taxes et les contingents d'importation.
Forêt boréale	Une des trois principales zones forestières dans le monde; elle est située dans les régions nordiques et est caractérisée par la prédominance des conifères.
Forêt pluviale tempérée	Toute forêt de latitude moyenne qui reçoit plus de 50 à 60 pouces (127 – 152 cm) de pluie par an.
Boisé	Partie boisée d'un terrain privé qui est exploitée sur une petite échelle.

INTRODUCTION

En novembre 1998, le Comité permanent des ressources naturelles et des opérations gouvernementales de la Chambre des communes a entendu des représentants d'IWA-Canada (Local 2171), de Western Forests Products Ltd. et de International Forests Products Ltd. au sujet d'une campagne menée par Greenpeace International relativement à la gestion des forêts pluviales tempérées de Colombie-Britannique. Les représentants des syndicats et des compagnies ont alors sensibilisé les membres du Comité aux répercussions potentielles sur l'industrie forestière canadienne de cette campagne conduite en Europe, aux États-Unis et au Japon. Pour l'essentiel, la campagne de boycottage cherchait à convaincre les détaillants de produits forestiers de ne pas vendre de bois provenant de Colombie-Britannique. Bien que cette campagne ait surtout visé les forêts pluviales de la côte de la Colombie-Britannique, divers événements récents portent à croire que d'autres régions forestières du Canada demeurent vulnérables à toute forme de campagnes ciblant les produits forestiers canadiens, que ce soit ici ou sur les marchés d'exportation.

Lorsqu'il a entrepris son étude, le Comité a voulu en savoir davantage sur les enjeux se rapportant aux pratiques forestières utilisées au Canada dans le contexte de l'exportation de nos produits forestiers sur les marchés internationaux. En réponse aux préoccupations initiales des collectivités locales et de l'industrie de la région mi-côtière de la Colombie-Britannique, le Comité a d'abord choisi de concentrer son analyse sur cette région. Les 12 et 13 mai 1999, il a visité la région de Bella Coola, sur la côte, et celle de Williams Lake, davantage caractéristique des forêts de l'intérieur. Après avoir rencontré des représentants de l'industrie et des syndicats oeuvrant dans cette région, ainsi que des collectivités locales et Autochtones, la Comité a tenu des audiences publiques à Vancouver les 13 et 14 mai. Les membres du Comité ont alors été à même de visiter certaines opérations forestières et de rencontrer des gens sur place, pour ensuite entendre les points de vue variés d'organisations représentant des milieux industriel, syndical, environnemental, professionnel et Autochtone.

Le sérieux de la situation, ainsi que les efforts déployés par le Canada pour mettre en oeuvre l'aménagement durable des forêts, ont alors incité le Comité des ressources naturelles et des opérations gouvernementales à faire rapport et à soumettre des recommandations à la Chambre des communes relativement à ce qu'il a vu et entendu lors de son court séjour en Colombie-Britannique.

Compte tenu de l'ampleur de la question et du fait que ces enjeux débordent grandement de leur cadre régional, le Comité avait choisi de déposer un rapport intérimaire[1] et manifesté l'intention de poursuivre son étude afin d'analyser la situation dans les autres régions forestières du pays.

A. Le rapport intérimaire du Comité (juin 1999)

Dans son rapport intérimaire, le Comité des ressources naturelles et des opérations gouvernementales a d'abord décrit les événements et les campagnes — principalement en Colombie-Britannique mais aussi ailleurs au pays et en Europe — qui l'ont conduit à entreprendre cette étude. Il a entre autres fait état de rapports, d'un documentaire (*L'Erreur boréale*) et d'une résolution d'une commission du Conseil de l'Europe, autant d'initiatives ayant des répercussions sur le commerce des produits forestiers canadiens. En parallèle, il a fait état de l'évolution des pratiques forestières en Colombie-Britannique, notamment dans le contexte de la mise en oeuvre du nouveau Code de pratiques forestières. Parmi les éléments abordés par les témoins ayant comparu lors des audiences de Vancouver, le Comité a traité dans son rapport intérimaire les questions de la certification des pratiques et produits forestiers, ainsi que le rôle spécifique du gouvernement fédéral dans le contexte de la promotion et de la défense des intérêts du secteur forestier canadien.

Le Comité a formulé deux recommandations dans son rapport intérimaire de juin 1999. La première avait trait à la certification, sujet dont l'importance avait fait davantage consensus que d'autres questions. À ce moment-là, compte tenu de l'état d'avancement de l'élaboration et de l'application des systèmes de certification et des témoignages reçus, le Comité avait alors jugé bon de recommander au gouvernement fédéral de travailler, avec ses partenaires, à l'intégration des normes CSA (Association canadienne de normalisation) et FSC (Forest Stewardship Council).

La seconde recommandation concernait de plus près le rôle du gouvernement fédéral en regard du secteur forestier. Ainsi, son analyse l'a conduit à recommander la reconduction et le financement adéquat du Programme international de partenariats en foresterie (PIPF). Ce programme sert notamment à parrainer la venue au Canada de missions composées de décideurs et de délégués commerciaux étrangers, à organiser la visite de représentants canadiens dans des marchés étrangers, et à diffuser de l'information factuelle sur les pratiques canadiennes de foresterie durable.

---

1 Comité permanent de la Chambre des communes sur les ressources naturelles et les opérations gouvernementales, *Les pratiques d'aménagement forestier au Canada dans une perspective de commerce international* (rapport intérimaire), Brent St. Denis (président), juin 1999, 34 p.

B. La deuxième phase de l'étude du Comité

Le Comité a entrepris la seconde phase de son étude à la mi-février 2000. Il a principalement consacré ses travaux et audiences à la situation qui caractérise les provinces de l'Ontario, du Québec et du Nouveau-Brunswick en matière de pratiques forestières et de commerce international. Il a aussi fait le point sur la situation en Colombie-Britannique depuis le dépôt de son rapport intérimaire. Contrairement à la première phase de l'étude, il n'a pas été possible pour le Comité de visiter certaines collectivités rurales en raison des considérations législatives qui l'ont retenu à Ottawa. Il a toutefois entendu des représentants de la plupart des organisations s'intéressant de près à ces questions, c'est-à-dire des gouvernements, de l'industrie, d'associations, des groupes environnementaux, des groupes autochtones et des associations de propriétaires de boisés. Le Comité se réjouit particulièrement de l'intérêt qu'a suscité toute la question de la certification des pratiques et produits forestiers; pour mieux en approfondir les tenants et aboutissants, il a invité à comparaître des organisations, des entreprises et des individus parmi les plus concernés et au fait des développements récents dans ce domaine.

En quelques occasions, certains témoins et certains membres du Comité se sont intéressés au problème particulier de l'Entente Canada-États-Unis sur le bois d'oeuvre résineux qui viendra à échéance le 31 mars 2001. À l'exception des témoignages des représentants du ministère des Affaires étrangère et du Commerce international, le Comité n'a toutefois pas cherché à entendre des témoignages spécifiques sur cette question.

CHAPITRE 1 : ÉTAT DE LA SITUATION

A. L'importance de l'industrie forestière au Canada

Avec 10 p. 100 des forêts du monde, le Canada s'avère l'un des principaux fiduciaires du patrimoine forestier mondial. De fait, les forêts couvrent 45 p. 100 (417,6 millions d'hectares) de la superficie du pays. En 1995, près de 8 p. 100 du territoire forestier était protégé par législation. Environ 28 p. 100 (119 millions d'hectares) des terres forestières sont exploitées à des fins commerciales, même si 56 p. 100 (235 millions d'hectares) de l'ensemble des terres sont considérées exploitables commercialement. Chaque année, l'industrie forestière canadienne exploite un peu moins de 0,5 p. 100 de la zone dite commerciale, soit une superficie d'environ 1 million d'hectares et près de 190 millions de mètres cubes de bois selon les données de 1997[2]. Une autre façon de donner une idée de la récolte de bois, c'est de préciser que la superficie totale des forêts récoltées chaque année est inférieure à la superficie perdue en raison de divers incidents naturels (incendies, insectes et maladies).

Encore en l'an 2000, la forêt demeure au coeur de l'activité industrielle et économique du Canada. À preuve, la contribution du secteur forestier au PIB a été de 2,4 p. 100 en 1998. Les livraisons de produits forestiers ont dépassé les 70 milliards de dollars et le total des emplois (directs et indirects) a atteint 877 000, soit 1 emploi sur 16 au Canada. Les traitements et salaires pour les emplois directs ont été estimés à quelque 12 milliards de dollars. Les nouveaux investissements en immobilisation se sont élevés à 3,7 milliards de dollars. Comme le mentionnait le ministre des Ressources naturelles devant le Comité, il ne faut surtout pas oublier qu'au Canada l'industrie forestière touche plus de collectivités et plus de gens que toute autre industrie. On estime en effet qu'environ 350 collectivités du pays dépendent principalement du secteur forestier.

Le Canada demeure aussi le plus grand exportateur de produits forestiers au monde, avec 19 p. 100 de l'ensemble des exportations. La valeur totale des exportations de produits forestiers a atteint 39 7 milliards de dollars en 1998, ainsi répartis : Colombie-Britannique, 13,2 milliards de dollars; Québec, 10,8 milliards de dollars; Ontario, 8,1 milliards de dollars et les autres provinces, 7,6 milliards de dollars. Au chapitre de la balance commerciale, le secteur forestier a contribué à un

---

2 Ressources naturelles Canada, *Fiche sur les ressources naturelles du Canada*, site Internet du ministère à http://www.nrcan.gc.ca/statistiques/factsheetf.html.

excédent de 31,7 milliards de dollars. Environ 79 p. 100 des exportations canadiennes de produits forestiers sont à destination des États-Unis. L'Union européenne et le Japon reçoivent respectivement 8 p. 100 et 7 p. 100 des produits forestiers en provenance du Canada.

Nul doute, donc, que le maintien de la santé écologique de la forêt et de la vitalité économique du secteur forestier reste crucial pour l'avenir des Canadiens. Or, la dynamique économique change à un rythme effarant, auquel tous doivent rapidement réagir et s'adapter. La mondialisation de l'économie pose à la fois de nouveaux défis et de nouvelles contraintes. Avec près de 20 p. 100 de l'ensemble des exportations mondiales de produits forestiers, le Canada s'avère particulièrement vulnérable face à l'émergence de nouveaux concurrents sur les marchés internationaux, à la présence de barrières tarifaires et, surtout à la montée de l'utilisation de barrières non tarifaires. De même, comme le soulignait le ministre des Ressources naturelles devant le Comité, l'évolution des valeurs sociétales et l'avènement du consumérisme vert sont autant de réalités fondamentales avec lesquelles le Canada doit composer à titre d'intervenant de premier plan dans le commerce mondial des produits forestiers[3]. C'est d'ailleurs pour toutes ces raisons que le Comité estime que les préoccupations qui animent son intervention vont bien au-delà des considérations environnementales découlant des pratiques forestières utilisées au pays, mais s'inscrivent aussi dans le contexte général de l'accès aux marchés.

B. Les campagnes de dénigrement à l'endroit des produits forestiers canadiens

1. Pressions continues en Colombie-Britannique

Depuis le début des années 1990, la gestion des forêts de la Colombie-Britannique a été la cible de points de vue divergents de la part de l'industrie et de certains groupes environnementaux. Les premières campagnes ont principalement porté sur les vieilles forêts humides de l'île de Vancouver, où les préservationnistes voulaient assurer la protection de certaines forêts encore intactes. Après plusieurs initiatives gouvernementales qui ont permis de mettre en réserve quelques-unes d'entre elles pour fin de conservation, le débat s'est davantage étendu et concerne maintenant l'ensemble des forêts, soit autant les forêts de l'intérieur que de la côte.

Certaines organisations environnementales, principalement associées à Greenpeace International, ont été particulièrement actives ces dernières années en Europe de l'Ouest où elles ont critiqué les pratiques canadiennes de gestion des forêts. Elles ont obtenu beaucoup de succès en

---

3 Témoignage de l'honorable Ralph Goodale, ministre des Ressources naturelles, réunion nº 12, le 24 février 2000.

Allemagne et au Royaume-Uni lorsqu'elles ont protesté contre l'exploitation des vieilles forêts pluviales de Colombie-Britannique. L'approche privilégiée par Greenpeace a été de faire pression sur les distributeurs et détaillants de produits forestiers afin qu'ils cessent d'acheter des produits provenant des forêts pluviales de la côte de Colombie-Britannique.

Dès mars 1998, certains quotidiens de l'Ouest du Canada ont fait état des actions menées par Greenpeace auprès de trois acheteurs importants de produits forestiers de Colombie-Britannique — Magnet, Jewson, et Harcos — les priant de trouver de nouveaux fournisseurs. De ceux-là, Magnet avait confirmé qu'elle n'allait plus acheter de produits forestiers provenant de la Great Bear Rainforest de Colombie-Britannique, comme l'appelle les préservationnistes[4]. Des démonstrations d'envergure ont eu lieu dans le port écossais de Greenoch et à une usine de la compagnie Clariant, un important acheteur européen de pâte de la compagnie Western Forest Products[5]. Le gouvernement canadien, par l'entremise de son Haut-Commissariat à Londres, avait alors dénoncé ces pratiques auprès du gouvernement britannique. Le marché du Royaume-Uni est le plus important d'Europe pour les produits forestiers de Colombie-Britannique, dont la valeur des importations atteint 230 millions de dollars par année.

La campagne des groupes environnementaux ne se limite pas au marché européen; de fait, ils font maintenant campagne aux États-Unis et demeurent très actifs au Canada même, particulièrement en Colombie-Britannique. En décembre 1998, la Coastal Rainforest Coalition, une coalition de groupes formée de Greenpeace, du Natural Resources Defense Council et du Rainforest Action Network, a fait paraître dans le *New York Times* une annonce pleine page sur laquelle figurait une liste d'entreprises que la coalition recommandait aux consommateurs d'éviter parce que les produits du bois de celles-ci proviennent des forêts anciennes de la Colombie-Britannique.

D'autre manifestations ont directement visé le géant de la rénovation et de la quincaillerie Home Depot, dont le siège social se trouve à Atlanta et qui est l'un des principaux clients des fournisseurs de bois d'oeuvre de la Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick[6]. L'annonce du *New York Times* affichait d'ailleurs le nom de compagnies qui refusent de se procurer des produits forestiers provenant de peuplements mûrs. Au cours de ses audiences, le Comité a pu constater à quel point les décisions prises en matière de certification par la compagnie Home Depot dans la foulée de ces

---

4 « Greenpeace protesters halt timber shipment », *Calgary Herald*, le 27 mars1998, p. A7. Il est important de mentionner que cette appellation particulière de la forêt pluviale de la moyenne côte de la C.-B. est celle des préservationnistes.

5 « Protest against B.C. timber spreads to Germany », *The Edmonton Journal*, le 29 mars 1998, p. E8.

6 Stewart Bell, « Boycott grows against B.C. forest products », *National Post*, le 8 décembre 1998, p. A5.

campagnes ont contribué à la notoriété qu'obtient aujourd'hui la norme FSC. Quoi qu'en disent les représentants de la grande chaîne américaine, les pressions des préservationnistes ne semblent pas du tout étrangères à l'évolution de cet enjeu d'importance pour l'industrie canadienne des produits forestiers.

Au Canada, les préservationnistes ont habituellement axé leurs campagnes sur les opérations forestières comme telles, mais ils ont récemment concentré leur action sur des campagnes de boycottage menées auprès des consommateurs[7]. Plusieurs initiatives récentes indiquent que les préservationnistes diversifient leurs actions. À vrai dire, ici comme ailleurs, les campagnes se médiatisent de plus en plus. Ainsi, la David Susuki Foundation, Greenpeace et le Sierra Club of British Columbia ont uni leurs efforts pour lancer la campagne « Trees2K » sur tous les fronts, à savoir les médias écrits, la télévision et Internet[8].

Après avoir surtout ciblé les forêts de l'Île de Vancouver au début des années 1990, une coalition à laquelle participent Greenpeace et plusieurs organisations concentre maintenant ses efforts sur une vaste région de la côte centrale de la Colombie-Britannique. Cette région consiste en une immense zone forestière de quelque 3,2 millions d'hectares, enclavée entre les hauts sommets alpins et l'Océan pacifique le long de la côte centrale de la Colombie-Britannique. Aux dires des préservationnistes, il s'agit de l'une des dernières grandes étendues de forêts pluviales non encore exploitées[9].

Les préservationnistes prétendent principalement que le rythme de récolte forestière dépasse la capacité à long terme de la forêt et que presque toutes les vallées intactes feront l'objet de coupe d'ici 2020. Ils considèrent aussi que l'exploitation forestière sur la moyenne côte génère trop peu d'emplois[10]. Ces organisations préconisent une réorientation de l'industrie forestière, même par voie réglementaire si nécessaire, vers une production à valeur ajoutée plus intensive en main d'oeuvre et ciblée sur les collectivités. Elles s'opposent vivement à la coupe à blanc partout dans les forêts côtières et proposent plutôt des pratiques de récoltes issues de l'écoforesterie, assurant du même

---

7 Notons toutefois que pas plus tard que le 26 mai 1999, une dizaine de manifestants de l'organisme Greenpeace ont porté leur lutte pour la protection des forêts dans le magasin Home Depot de Gloucester, en banlieue d'Ottawa (France Pilon, « Greenpeace et la protection des forêts millénaires; Home Depot reçoit de la visite », *Le Droit*, le 27 mai 1999, p. 2.)

8 Entre autres, publicité grand format dans le *Vancouver Sun* du 23 février 2000 (p. A13), capsules télévisuelles sur les grands réseaux et site Web www.trees2k.org.

9 Sierra Club of British Columbia, *The Great Bear Rainforest*, information tirée du site internet à : http://www.sierraclub.ca/bc/Campaigns/Temperate_Rainforest/GBR.html.

10 Greenpeace, *British Columbia Communities at the Crossroads : Towards Economic and Ecological Sustainability*, août 1998, p. 14.

coup une utilisation plus diversifiée de l'environnement côtier, en l'occurrence pour la pêche, le tourisme et les activités récréatives. En définitive, les groupes comme Greenpeace, le Sierra Legal Defence Fund et le Sierra Club demandent que le gouvernement de Colombie-Britannique adopte une vision de conservation à grande échelle permettant de garder intacts certains bassins versants et les corridors de liaison entre les bassins pour assurer le maintien des populations de grizzlys, de saumon et de la faune en général[11].

Les représentants de l'industrie forestière de la Colombie-Britannique s'inquiètent grandement de ces demandes, qu'ils jugent d'ailleurs excessives. Le Council of Forest Industries (COFI) s'interrogent sur les répercussions qu'un tel scénario pourrait avoir sur l'ensemble du secteur forestier de la province et sur les nombreuses collectivités qui en dépendent. Le Council a formulé des propositions au gouvernement provincial afin d'accroître le rendement de l'industrie. Ces propositions concernent, entre autres, des améliorations à l'allocation de la ressource et à la fixation des prix du bois, la modernisation des exigences à l'égard des pratiques forestières, ainsi que le perfectionnement du mode de tenure forestière. À leur tour, les instigateurs de la campagne « Trees2K » décrient les demandes du COFI, déraisonnables à leurs yeux[12].

Pourtant, les parties en opposition ont tenté ensemble de trouver des solutions à leur différend sur la gestion des forêts publiques de la Colombie-Britannique. Ainsi, six grandes compagnies forestières de Colombie-Britannique — Interfor, Fletcher Challenge Canada Ltd., West Fraser Timber Co. Ltd., Western Forest Products, Weyerhaueser Canada Ltd. and Canfor Corp. — et trois organisations environnementales — Greenpeace, Sierra Club of B.C. et la Coastal Rainforest Coalition — ont convenu d'une trêve en mettant sur pied la Coast Forestry Conservation Initiative (CFCI) en début d'année. En échange, l'industrie s'engageait à ne pas récolter de bois pendant 18 mois dans la région de la côte centrale, pendant que les préservationnistes suspendaient leurs campagnes médiatiques sur les marchés intérieurs et étrangers. Interfor et West Fraser Timber ont quitté l'initiative et les Premières nations, les collectivités et les représentants des travailleurs se plaignent d'être laissés-pour-compte. Les préservationnistes demandent aux détaillants de produits forestiers de ne plus acheter de bois de la compagnie Interfor en raison de son retrait. Au moment où le présent rapport a été rédigé, la survie de la CFCI semblait incertaine.[13]

---

11 Sierra Club of British Columbia, *op. cit.*

12 Voir le site Web: www.trees2k.org.

13 Wendy Stueck, « B.C.'s forestry dispute heats up », *Globe and Mail*, le 5 Juin 2000, p. B1.

2. *L'Erreur boréale*, un an plus tard

Lorsque le Comité conduisait la première phase de son étude sur la situation en Colombie-Britannique, le Québec connaissait un débat majeur sur la gestion de ses forêts suite à la diffusion du film *L'Erreur boréale*. Ce film, faisant état des pratiques forestières dans les forêts publiques de la zone boréale, a suscité beaucoup de discussions et de controverses dans les médias et les milieux avisés du Québec. La diffusion du film a coïncidé avec le lancement d'une campagne visant la protection des forêts vierges nordiques par la Coalition sur les forêts vierges nordiques regroupant 12 organismes issus des milieux environnemental, social et syndical. La Coalition s'inquiète de la « progression effarante, très rapide des coupes vers le nord ». Selon elle, la forêt située entre le 50e et le 52e degré de latitude nord environ, en partant de la frontière ontarienne, en passant au nord du lac Saint-Jean et en allant jusqu'aux environs de Sept-Îles sur la rive nord du Saint-Laurent, fournit les deux tiers de tout l'approvisionnement de l'industrie forestière québécoise[14].

La Coalition a adressé une série de revendications au gouvernement du Québec, gestionnaire de 90 p. 100 du territoire forestier de la province. Elle demande en premier lieu une révision en profondeur de la politique forestière québécoise, et pour y arriver, de procéder à une enquête publique indépendante afin d'examiner l'approche de la gestion forestière, les conditions de travail en forêt, les pratiques forestières et les hypothèses qui sont à la base des calculs de possibilité. Des revendications plus spécifiques concernent le travail en forêt, le mode de vie des Autochtones, l'imposition d'un moratoire sur l'octroi de nouveaux Contrats d'aménagement et d'approvisionnement forestiers (CAAF) ainsi que sur l'augmentation des volumes attribués dans les CAAF existants et la création de parcs ou d'aires protégées représentatifs des forêts boréales.

Certes, le débat qui a court au Québec relativement à la gestion de la forêt boréale publique n'a pas pris des proportions semblables à ce que le Comité a été à même d'observer en Colombie-Britannique. Il n'en demeure pas moins que les autorités gouvernementales, le ministre québécois des Ressources naturelles en tête, ont manifesté la crainte que le film *L'Erreur boréale* soit utilisé sur les marchés commerciaux au détriment de l'industrie forestière du Québec. Lors de la première phase de son étude, le Comité avait été informé de l'utilisation du film par des concurrents européens. Depuis, il y a toute apparence que le film se soit aussi retrouvé à Washington dans le cadre des représentations qui y ont été faites par le Grand conseil des cris, et dans le contexte des travaux du World Resources Institute (WRI) de Washington et de sa campagne Global Forest Watch. Quoi qu'il

---

14 Témoignage de la Coalition sur les forêts vierges nordiques, réunion nº 19, le 30 mars 2000.

en soit, les discussions qui ont eu lieu dans divers forums et médias suite à la diffusion du film ont sans doute amené une réflexion constructive, susceptible d'alimenter la révision en cours du régime forestier québécois.

Au coeur du propos du film *L'Erreur boréale*, ne serait-ce qu'en raison de la situation géographique, se trouve la problématique de l'exploitation forestière sur le territoire des Cris de la baie James. Le Comité des ressources naturelles et des opérations gouvernementales a entendu les doléances de la Nation crie à l'endroit de l'expansion rapide des activités forestières dans la partie nord de la forêt boréale où se situent leurs territoires de piégeage, de chasse et de pêche. Leurs représentants ont notamment fait savoir qu'en à peine plus de cinq ans, la récolte forestière dans la région de la baie James était passée d'environ 5 millions à 8 millions de mètres cubes de bois par an, sur plus de 800 kilomètres carrés de terres[15]. Comme la présente étude porte sur le commerce international, le Comité s'inquiète des répercussions possibles des représentations des Cris à l'étranger, en particulier à Washington.

3. De la forêt côtière à la forêt boréale

Depuis que le Comité a entrepris cette étude, plusieurs des témoins entendus ont dit craindre que les campagnes ciblant les forêts de la Colombie-Britannique ne représentent que la pointe de l'iceberg et qu'elles ne visent rapidement l'ensemble des forêts canadiennes, plus particulièrement la vaste forêt boréale. De fait, le Comité a pu constater que la campagne des groupes environnementaux relativement à la forêt pluviale de la côte Ouest s'insère dans un contexte plus global et prend appui, pour l'essentiel, sur un rapport du WRI *The Last Frontier Forests*[16] et traitant des grandes forêts naturelles du monde qui sont encore dans un état relativement intact. Selon les auteurs de ce rapport, 50 p. 100 du couvert forestier original de la planète a disparu. Ils estiment qu'une grande partie des forêts restantes a déjà subi les impacts des activités humaines et que seulement 22 p. 100 de la forêt originale est suffisamment naturelle et vaste pour supporter toute la biodiversité présente. La majorité de ces forêts intactes sont situées au Brésil, en Russie et au Canada[17].

---

15 Témoignage du Grand conseil des cris (Eeyou Istchee), réunion nº 17, le 28 mars 2000.

16 D. Bryant, D. Daniel et L. Tangley, *The Last Frontier Forests : Ecosystems & Economies on the Edge* (What is the Status of the World's Remaining Large, Natural Forest Ecosystems?), World Resources Institute's Forest Frontiers Initiative, Washington D.C., 1997.

17 Témoignage de Greenpeace, Vancouver, le 13 mai 1999, rapport intérimaire.

Le rapport du WRI considère que la forêt pluviale tempérée s'avère le plus menacé des écosystèmes forestiers puisqu'elle représente seulement 3 p. 100 des forêts primaires du monde. Lors de la première phase de l'étude, Greenpeace a rapporté au Comité que la Colombie-Britannique possédait à l'origine 353 vallées de forêt pluviale de plus de 5 000 ha. et, qu'aujourd'hui, 69 d'entre elles étaient encore intactes.

Dans le contexte global de la conservation des forêts primaires, le Canada s'avère une cible de choix pour les préservationnistes puisque qu'il serait le fiduciaire de 35 p. 100 des forêts boréales et de 20 p. 100 des forêts pluviales tempérées du monde; de plus, la majeure partie de l'exploitation forestière s'y déroule encore dans les forêts de première venue. Il est sans doute plus difficile de cibler des pays d'Europe de l'Ouest ou du Nord, par exemple les pays scandinaves, où les forêts primaires ont disparu depuis fort longtemps pour céder la place à d'autres vocations territoriales ou à des forêts plus jeunes, bien souvent des plantations beaucoup moins diversifiées au plan biologique.

Ce que les membres du Comité craignent, c'est que les campagnes menées en Europe et, maintenant, à partir de Washington ne se concentrent désormais sur la forêt boréale du Canada pour la simple raison qu'il possède 10 p. 100 des forêts du monde, dont une grande proportion est encore naturelle. Déjà, le rapport de 1997 du World Resources Institute (*The Last Frontier Forests*) accorde une grande importance à la protection de la vaste étendue que représente la forêt boréale au Canada. Mais voilà que le WRI a, depuis, lancé une vaste campagne intitulée Global Forest Watch (GFW) et qu'il décrit comme une alliance d'organisations non gouvernementales et de leaders locaux des pays forestiers à travers le monde. Pour l'essentiel, la campagne GFW intègre l'imagerie satellitaire et les analyses sur le terrain par des groupes locaux pour produire une information sur les menaces envers les grandes forêts mondiales. Le fil conducteur du GFW s'avère l'urgence de protéger les derniers 20 p. 100 des forêts primaires du monde, qui sont principalement situées en Amazonie, en Afrique centrale, au Canada, en Asie du Sud-Est et en Russie. La campagne GFW précise que transparence et imputabilité permettront d'offrir à tous une meilleure information et, par le fait même, une meilleure prise de décision quant à l'aménagement et à l'utilisation de la forêt[18].

---

18 World Resources Institute and Global Forest Watch, *Canada's Forests at a Crossroads: An Assessment in the Year 2000*, Washigton, D.C., mars 2000.

La campagne GFW comporte une composante canadienne, Global Forest Watch Canada, qui est à l'origine d'un tout récent rapport sur les forêts canadiennes[19]. GFW Canada dispose maintenant de chapitres en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, en Ontario et au Québec, et reçoit une aide financière et technique du GFW International.

Le Comité constate que ce nouveau rapport, préparé sous les auspices du World Resources Institute, comporte une information très détaillée et, vraisemblablement, de qualité sur la situation de la gestion des forêts au Canada. Il a aussi remarqué et se réjouit du fait que le Service canadien des forêts a déjà réagi à la publication du rapport et rétabli certains faits auprès du WRI et du GFW[20]. Le Comité se rend à l'évidence que la mondialisation va bien au-delà des échanges commerciaux et affecte tout autant la diffusion de l'information et de la connaissance. Ce qui demeure préoccupant, toutefois, c'est l'utilisation, par qui et à quelles fins que l'ont fait de cette information au bout du compte.

4. Proposition de résolution devant le Conseil de l'Europe : mise à jour

Les campagnes de dénigrement à l'endroit de la gestion des forêts du Canada ont aussi trouvé écho au Conseil de l'Europe. Ainsi, une proposition de résolution a été présentée, en mai 1998, devant la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux du Conseil de l'Europe[21]. En résumé, la résolution proposée stipulait que ce qui reste aujourd'hui des forêts pluviales tempérées et des espèces sauvages qu'elles renferment représentent un héritage qui doit être protégé. Elle soutenait aussi que le profit commercial immédiat généré par l'exploitation de ces forêts importe moins que la richesse écologique et culturelle qu'elles renferment. La résolution demandait d'une part que le Canada cesse les opérations forestières jugées non durables dans les forêts côtières humides de la Colombie-Britannique, et d'autre part que les sociétés européennes annulent tout contrat avec des producteurs utilisant du bois provenant de telles exploitations.

Jusqu'à maintenant, la proposition de résolution a été discutée à Paris le 14 janvier 1999 et l'a été à nouveau, et de façon plus approfondie, le 21 mai 1999 dans le cadre d'une rencontre où une délégation de Canadiens ont pu faire valoir la position du Canada sur cette question. La délégation canadienne, qui comprenait des représentants de Ressources naturelles Canada, des provinces de la

---

19 *Ibid.*

20 Voir les commentaires du Service canadien des forêts (en anglais seulement) sur le site Web du GFW à http://www.globalforestwatch.org/canada/en_products.html.

21 Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Déforestation de forêts pluviales dans les zones tempérées et la responsabilité du Canada*, Proposition de résolution présentée par M. Staes *et al.*, Doc. 8106, le 4 mai 1998.

Colombie-Britannique et du Québec, de la Coalition pour la stratégie nationale sur les forêts, de l'Association nationale autochtone de foresterie et des membres du Comité permanent des ressources naturelles et des opérations gouvernementales, a réitéré l'importance de l'industrie forestière canadienne et l'attachement du Canada aux principes de l'aménagement forestier durable. Tout en rappelant que l'aménagement forestier est de juridiction provinciale, la délégation a insisté sur le fait que la législation, les politiques et les pratiques qui en résultent reflètent les valeurs changeantes du public et du marché; l'aménagement forestier au Canada était à l'origine basé essentiellement sur des principes économiques, mais il englobe maintenant les valeurs écologiques et sociales liées aux forêts. Lors de sa visite, la délégation canadienne a appris que la Commission du Conseil de l'Europe avait l'intention d'élargir la portée de ses rapports de manière à inclure l'ensemble de l'aménagement des forêts au Canada et une coopération accrue entre le Canada et l'Europe.

Une délégation de parlementaires européens intéressés par cette motion ont visité le Canada en septembre 1999 pour examiner les pratiques forestières canadiennes. Le Comité croit savoir que cette proposition de résolution est encore pendante devant la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux du Conseil de l'Europe et qu'elle pourrait être débattue à nouveau dans les prochains mois. Le ministre Goodale a confirmé que le Canada poursuit ses efforts, dans le cadre du Programme international de partenariats en foresterie, pour faire en sorte que toute décision à cet égard soit prise sur la base d'une information adéquate[22]. Le Comité réitère qu'il s'agit là d'une responsabilité première du gouvernement fédéral de veiller à bien informer la communauté internationale des politiques et pratiques forestières en vigueur au Canada et de faire valoir l'intérêt des Canadiens envers l'aménagement forestier durable.

C. La gestion des ressources forestières dans les différentes juridictions

Le Comité demeure tout à fait conscient des juridictions et des responsabilités qui incombent à chacun des paliers de gouvernement en matière d'aménagement durable de la ressource forestière. Comme la présente étude concerne avant tout l'accès de l'industrie forestière canadienne aux marchés internationaux, le Comité a été amené à conclure que le gouvernement fédéral pourrait jouer un rôle proactif et important face aux campagnes menées par certains à l'endroit des pratiques forestières utilisées au Canada. De toute évidence, ces campagnes débordent des frontières provinciales et affectent l'industrie dans son ensemble et, par le fait même, tous les Canadiens qui en

---

22 Témoignage de l'Honorable Ralph Goodale, réunion nº 12, le 24 février 2000.

sont tributaires. Le Comité insiste cependant pour que le gouvernement fédéral assume toutes ses responsabilités en ce domaine en agissant en étroite collaboration avec ses partenaires des provinces et territoires, ainsi qu'avec l'industrie.

En matière de gestion des forêts, le Comité a pu constater à quel point la situation évolue rapidement et comment les autorités des provinces ont agi avec diligence pour mettre en oeuvre des politiques axées sur l'aménagement forestier durable. Le rapide survol qui suit en est une illustration.

Au printemps de 1999, plusieurs membres du Comité ont pu constater de visu certains aspects des pratiques forestières en vigueur sur la côte centrale et à l'intérieur de la Colombie-Britannique. Ils ont été à même de voir que les exigences gouvernementales à l'égard de toutes les étapes de la planification et de l'aménagement forestier sont de plus en plus strictes et en constante mutation. Ces changements sont apparents depuis les travaux menés par le Comité permanent des ressources naturelles en 1994, suite à la mise en oeuvre du nouveau Code de pratiques forestières, qui a force de loi depuis 1995. Comme l'avait fait remarquer foi la présentation du Council of Forest Industries (COFI) devant le Comité, des progrès importants ont été réalisés à tous les niveaux, de la planification du territoire et l'intégration des activités de récolte dans le paysage environnant jusqu'à la renaturalisation des chemins forestiers après la récolte.

Il importe aussi de souligner que la Colombie-Britannique a mis en place au cours des années 90 des processus de planification de l'utilisation des terres dans le cadre desquels les intervenants cherchaient à établir un consensus sur un plan visant à concilier les préoccupations des Premières nations, des collectivités, des travailleurs et des groupes environnementaux. Cette approche a encouragé les collectivités autochtones et rurales à participer directement à la planification de l'utilisation des terres.

Au Québec, la politique forestière semble aussi évoluée rapidement. Elle a été amendée voilà quatres ans pour, entre autres, réduire la superficie des parterres de coupe et rendre obligatoire l'utilisation de la « coupe avec la protection de la régénération et des sols ». Le ministère des Ressources naturelles du Québec procède actuellement à la mise à jour du régime forestier québécois. Des consultations publiques ont été menées à l'automne 1998 et le processus doit se poursuivre jusqu'à l'adoption du projet de loi 136 modifiant la Loi sur les forêts et d'autres dispositions législatives (déposé le 30 mai 2000). Dans ce projet de loi, le gouvernement du Québec introduit des propositions concrètes, notamment sur la participation du public à la gestion forestière,

l'octroi des droits forestiers, l'aménagement forestier, le contrôle et le suivi des travaux forestiers et la protection du milieu forestier. Il introduit aussi des objectifs de rendement accru pour certaines parties bien définies du territoire grâce à l'intensification de l'aménagement forestier[23].

En ce qui a trait aux aspects les plus controversés de la gestion forestière soulevés dans la foulée de la diffusion du film *L'Erreur boréale*, le projet de loi introduit trois nouvelles mesures relativement au *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public*. La première limitera l'étendue et la dispersion des aires de coupes forestières, la seconde fixera une limite nordique au-delà de laquelle toute nouvelle attribution de bois et toute augmentation des attributions déjà consenties seront interdites, alors que la troisième permettra de fixer des objectifs spécifiques de protection des écosystèmes ou de la diversité biologique pour certains territoires forestiers[24].

L'un des aspects dominants de l'aménagement forestier en Ontario est l'achèvement du processus Des terres pour la vie. Le gouvernement de l'Ontario a réuni ensemble des préservationnistes et des représentants de l'industrie pour discuter de l'utilisation des terres et il a rendu publique en mars 1999 la stratégie Patrimoine vital. Dans ce document, les superficies consacrées aux parcs sont augmentées de 2,4 millions d'hectares, soit un accroissement de 33 p. 100[25]. Tant les environnementalistes que les représentants de l'industrie semblent satisfaits de cette stratégie. Comme des témoins l'ont souligné, l'achèvement du processus Des terres pour la vie a effectivement permis de désamorcer le conflit entre les groupes environnementaux et l'industrie en Ontario.

Le Comité a appris que le cadre législatif régissant l'aménagement forestier en Ontario, tel que dicté par la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne* et la *Loi sur les évaluations environnementales*, force l'industrie à pratiquer la foresterie durable[26]. La *Loi sur la durabilité des forêts* exige par exemple qu'un peuplement de tremble soit aménagé de manière à ce que la composition du tremble dans le peuplement soit la même au moment de la récolte que dans un peuplement mûr, ce qui permet de maintenir la biodiversité. Pour sa part, la *Loi sur les évaluations environnementales* comprend 57 directives obligatoires concernant la protection d'espèces

---

23 Site Web du ministère des Ressources naturelles du Québec à http://www.mrn.gouv.qc.ca/intro.asp.

24 *Ibid.*

25 http://www.mnr.gov.on.ca/MRN/oll/ et Environmental News Network, http://www.enn.com/enn-news-archive/1999/03/033199/ontario_2420.asp.

26 Témoignage du Buchanan Group of Companies,réunion nº 25, le 2 mai 2000.

fauniques comme le caribou ou le balbuzard pêcheur. Comme des témoins l'ont souligné, les pratiques d'aménagement de la forêt sont vérifiées par des fonctionnaires et par des vérificateurs indépendants.

Dans les provinces Maritimes, l'exploitation forestière s'effectue surtout en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick. L'un des aspects les plus frappants de l'industrie dans ces provinces est que la majeure partie des ressources forestières appartiennent au secteur privé. En Nouvelle-Écosse, 69 p. 100 des ressources forestières sont la propriété d'intérêts privés et ce chiffre est de 51 p. 100 au Nouveau-Brunswick[27]. Dans cette dernière province, 32 p. 100 des ressources forestières appartiennent à des propriétaires de boisés. Le Comité a d'ailleurs appris que les propriétaires de boisés canadiens comblent ensemble 17 p. 100 des besoins en bois de l'industrie forestière alors qu'ils ne possèdent que 8 p. 100 des forêts.

Dans le but de reconnaître l'importance des propriétaires de boisés, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a consacré 1,6 million de dollars au développement des terres privées en 1998-1999 dans le cadre de son programme d'aménagement des forêts[28]. De même, le ministère néo-écossais des Ressources naturelles dispose d'un programme d'aménagement des terres privées qui aident les propriétaires fonciers à adopter de bonnes méthodes d'aménagement de la forêt grâce au fonds de mise en valeur des ressources.

Le Comité a été informé que le Nouveau-Brunswick fait actuellement face à une véritable crise de l'approvisionnement en bois et que la province est de plus en plus dépendante du bois importé pour ses installations de conversion. Le gouvernement provincial a réagi en encourageant les propriétaires de boisés à réaménager en forêt les terres agricoles en friches et peu rentables. Le Comité a appris que ces programmes visant à inciter les propriétaires de boisés à améliorer encore davantage leurs pratiques d'aménagement forestier pourraient permettre de doubler et parfois même de tripler les quantités de matières ligneuses fournies à l'industrie à partir de ces boisés[29].

---

27 *L'État des forêts au Canada*, 1998, 1999, Ressources naturelles Canada.

28 Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie du Nouveau-Brunswick, rapport annuel 1998-1999.

29 Témoignage de la Fédération canadienne des propriétaires de boisés, réunion nº 16, le 23 mars 2000.

CHAPITRE 2 : LA CERTIFICATION

A. Introduction

De manière générale, la certification des forêts peut se définir comme l'examen des forêts afin de déterminer si elles sont aménagées de manière à respecter certaines normes. Ce genre de certification existe depuis plusieurs années. Ainsi, aux É.-U., l'industrie a mis sur pied il y a plus de 50 ans un programme de certification baptisé American Forest Foundation Tree Farm Program afin de mettre en évidence les bonnes pratiques d'aménagement de la forêt. Toutefois, ce concept de certification des forêts a récemment pris une nouvelle importance avec l'évolution de la notion de « bonnes pratiques d'aménagement de la forêt » et avec le recours à la certification comme incitatif commercial pour obtenir le respect d'une série de normes d'aménagement de la forêt.

Avec l'arrivée de la technologie des satellites au milieu et à la fin des années 80, les organisations environnementales ont commencé à s'inquiéter de plus en plus de la déforestation, en particulier dans les forêts de feuillus tropicales. Des systèmes de certification écologique ont alors été élaborés pour les feuillus tropicaux. Les différends Nord-Sud qui sont apparus durant les discussions internationales sur l'aménagement des forêts ont ensuite incité les groupes environnementaux à inclure tous les types de forêts dans leurs plans d'intervention. Comme les systèmes de certification commençaient à proliférer, certaines organisations non gouvernementales du secteur de l'environnement (ONGE), de même que des compagnies forestières et de certification, ont réalisé qu'il fallait établir des normes communes, ce qui a abouti à la création du Forest Stewardship Council (FSC). L'idée était de créer un système qui permettrait d'attribuer une étiquette aux produits forestiers afin d'informer les consommateurs des pratiques d'aménagement de la forêt utilisées. De cette façon, en permettant aux consommateurs de faire un choix éclairé, on espérait développer un marché pour les produits forestiers provenant des forêts bien aménagées. Théoriquement, la demande des consommateurs pour ces produits devait ensuite entraîner une amélioration globale des pratiques forestières. Le succès de ce concept repose sur la crédibilité du système de certification, et donc sur sa transparence et sur la responsabilisation des intervenants, ainsi que sur sa capacité d'informer clairement les consommateurs sur le type d'aménagement de la forêt pratiqué.

En réponse à ce processus largement promu par les ONGE, d'autres systèmes de certification ont commencé à être mis sur pied un peu partout au monde, à la fois par des sociétés privées et par des organismes publics. Comme le Comité l'a appris, tous ces processus en sont encore à un stade

précoce, et l'ensemble du secteur de la certification des pratiques et produits forestiers continue à évoluer de jour en jour. Comme de nombreux témoins l'ont toutefois signalé, la certification des forêts ne constitue pas qu'un concept théorique. Il s'est traduit par des systèmes très concrets qui gagnent rapidement en importance tant sur le plan du commerce que sur celui des pratiques d'aménagement de la forêt. La section qui suit décrira brièvement certains des systèmes de certification des forêts actuellement en vigueur[30].

B. Les systèmes de certification

1. Le Forest Stewardship Council (FSC)

Établi en 1993 et opérationnel depuis 1995, le FSC a dressé une liste de 10 principes et de 56 critères qui doivent être respectés avant qu'une forêt puisse être certifiée. Le FSC lui-même ne certifie pas les forêts, mais il accrédite plutôt d'autres organisations qui se chargent de cette certification en se fondant sur ses principes et critères. La norme de certification à respecter dans chaque pays ou région est élaborée en interprétant ces principes et critères dans le contexte économique, social et environnemental de la région concernée. Un groupe de travail comprenant un nombre égal de représentants des milieux économiques, environnementaux et sociaux est chargé de produire les normes régionales. De plus, au Canada, les Premières nations sont également représentées au sein de ce groupe. Une première certification peut être obtenue en se fondant sur la norme internationale générique, mais une fois qu'une norme régionale est adoptée, toute autre vérification sera fondée sur cette norme régionale.

Le processus de certification du FSC prévoit l'évaluation des plans d'aménagement et des pratiques forestières sur le terrain, ainsi que la confirmation de la chaîne de responsabilité[31]. L'étiquette obtenue est ensuite censée garantir que le produit forestier provient d'une forêt aménagée d'une manière durable.

Au Canada, on compte actuellement (au 3 juin 2000) 212 189 hectares (ha.) de forêts certifiées à l'aide la norme du FSC, dont 191 000 ha. pour le district Black Brook de la société J. D. Irving, au Nouveau-Brunswick. À l'échelle mondiale, des forêts d'une superficie de 17 805 042 hectares ont

---

30 Bon nombre des renseignements concernant les systèmes de certification proviennent de résumés préparés par Forest Certification Watch et The Society of American Foresters ainsi que du document de Kanowski, Sinclair and Freeman, *International Approaches to Forest Management Certification and Labelling of Forest Products: A Review*, 1999 produit pour le ministère de l'Agriculture, des Pêches et des Forêts de l'Australie. On a aussi utilisé d'autres sites Internet.

31 La chaîne de responsabilité est le processus qui permet de suivre le bois de la récolte initiale dans la forêt jusqu'au produit final, en suivant les diverses étapes de sa transformation, afin de garantir que ce produit final provient bien d'une forêt donné.

été certifiées à l'aide de la norme du FSC. Pour vous donner une idée de l'emplacement de ces forêts certifiées et de leurs types, mentionnons que des forêts semi-naturelles (telles que définies par le FSC) d'une superficie de 9 000 000 d'hectares ont été ainsi certifiées en Suède, que des plantations d'environ 650 000 hectares ont été certifiées au Brésil et que des forêts naturelles d'une superficie de 2 000 000 d'hectares ont reçu cette étiquette en Pologne. Aux États-Unis, approximativement 1 600 000 hectares de forêts naturelles ont obtenu cette certification.

2. ISO 14001

La norme 14001 de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) est une norme générique de gestion environnementale applicable à toute industrie. L'entreprise établit des indicateurs et critères précis pour l'aménagement durable des forêts et un système de gestion environnementale est ensuite établi afin de faciliter l'atteinte de ces objectifs et de suivre les progrès réalisés. L'entreprise peut utiliser les normes de l'ISO à l'interne ou elle peut demander une certification par une tierce partie. Il n'y a aucune exigence sur le plan de la performance et aucune évaluation de la chaîne de responsabilité, et donc aucune étiquette. La norme ISO 14001 a été relativement bien reçue par l'industrie depuis sa création, en 1996, probablement parce qu'elle était considérée comme une première étape vers une certification plus axée sur la performance, comme celle de la CSA ou du FSC. Des 16 440 000 ha. de forêts certifiées au Canada, seuls 700 000 hectares ne sont pas certifiés exclusivement à l'aide de la norme ISO 14001.

3. Association canadienne de normalisation (CSA)

Certains ont déjà indiqué que la norme de la CSA constituait « peut-être la solution de rechange la plus complexe et la plus étendue au modèle de certification de la FSC[32] ». La norme de certification de la CSA a été parrainée par des organisations industrielles, mais elle a été élaborée par un large éventail d'intervenants. Elle est fondée sur les principes de gestion de la norme ISO 14001, mais elle va plus loin que cette dernière puisqu'elle inclut des objectifs de performance précis. Les principes adoptés sont ceux qui ont été approuvés par le Conseil canadien des ministres des forêts lors du processus de Montréal (octobre 1995). Les fonctions des forêts qu'une entreprise forestière doit maintenir et les objectifs environnementaux qu'elle doit poursuivre sont établis après des consultations publiques et doivent tenir compte de 6 critères et de 80 indicateurs. La certification par une tierce partie est obligatoire, mais elle ne prévoit pas une évaluation de la chaîne de responsabilité

---

32 Peter Kanowski, Darren Sinclair et Blair Freeman, octobre 1999, International *Approaches to Forest Management Certification and Labelling of Forest Products: A Review*, — document produit pour le ministère de l'Agriculture, des Pêches et des Forêts de l'Australie.

et l'attribution d'une étiquette. Comme l'ont reconnu les ONGE, la transparence de ce processus constitue l'une des grandes forces du système de la CSA.

Ce n'est que récemment que des compagnies ont commencé à demander la certification de la CSA et seulement 500 000 hectares de forêts sont donc certifiés à l'aide de cette norme au Canada. De nombreuses compagnies envisagent toutefois d'obtenir cette certification[33]. Ainsi, Weyerhaeuser prévoit faire certifier toutes ses circonscriptions forestières canadiennes à l'aide des normes de la CSA d'ici 2003. La norme ISO 14001 diffère de la norme de la CSA, mais cette dernière intègre bon nombre des concepts de gestion de la norme ISO 14001. En raison peut-être de cette compatibilité entre les deux normes, il se peut que les entreprises forestières canadiennes aient considéré la norme ISO 14001 comme une première étape en vue d'une certification ultérieure par la CSA, qui est plus axée sur la performance.

4. Sustainable Forestry Initiative (SFI)

Les premières normes de la SFI ont été élaborées et diffusées par l'American Forest and Paper Association (AF&PA) en 1991 et trois ans plus tard, soit en 1994, toutes les compagnies souhaitant devenir membres de cette association devaient les respecter. L'une des principales exigences de ces normes est qu'elles obligent toutes les compagnies membres à promouvoir l'aménagement forestier durable auprès de tous les exploitants forestiers et propriétaires fonciers. Au départ, les compagnies membres n'étaient tenues que de remplir un sondage annuel, qui était ensuite utilisé par un groupe d'experts afin de produire les rapports annuels de l'association. En plus de ce sondage annuel, cette association a récemment adopté les lignes directrices de l'ISO en matière d'autovérification, et les compagnies membres peuvent également demander à des tiers de vérifier le respect des normes de la SFI.

Selon les témoignages entendus, la compagnie J. D. Irving du Nouveau-Brunswick est en train de reconsidérer sa certification FSC pour le district Black Brook, qui est situé dans cette province, et demandera plutôt une accréditation de la SFI.

5. Système finlandais de certification des forêts

Le système finlandais de certification des forêts a été élaboré de concert avec une vaste gamme d'intervenants, notamment les associations de l'industrie forestière et le Fonds mondial pour la nature (WWF) — Finlande, ainsi qu'avec l'appui du gouvernement. Les normes sont fondées sur les

---

33 Coalition canadienne pour la certification de la foresterie durable, www.sfms.com/welcomef.html.

principes et critères du FSC, sur la norme ISO 14001 et sur le système de gestion de l'environnement de l'Union européenne. Même s'il a participé à son élaboration, le Fonds mondial pour la nature — Finlande s'oppose dorénavant à ce système.

En 1999, un conseil a été établi afin de surveiller l'application de ce système, et sept centres de vérification ont été créés. Grâce à la certification collective de forêts liées entre elles, plus de 13 000 000 ha. de forêts ont été certifiés grâce à ce système (en date de mars 2000).

6. Woodland Assurance Scheme du Royaume-Uni

Le Woodland Assurance Scheme du Royaume-Uni (UKWAS) est remarquable parce qu'il a été produit par la commission de la foresterie du R.-U. avec l'appui total du FSC et du WWF. La commission de la foresterie est le ministère responsable de conseiller les ministres des Forêts sur la politique forestière et sur sa mise en oeuvre dans toute la Grande-Bretagne. La certification en vertu de ce système par un organisme accrédité par le FSC permettra d'obtenir du même coup la certification du FSC même si le secteur forestier du R.-U. envisage la possibilité d'établir sa propre étiquette à partir du système UKWAS. On s'attend à ce que près d'un million d'hectares de forêts soient bientôt certifiés avec la norme UKWAS. La plupart des forêts du R.-U. certifiées en vertu des normes du FSC sont des plantations ou des forêts semi-naturelles.

7. Système paneuropéen de certification des forêts

Le système paneuropéen de certification des forêts (PEFC) a été parrainé par l'industrie et est fondé sur les principes et critères établis dans un accord intergouvernemental européen conclu à Helsinki. Il permet de reconnaître les systèmes nationaux de certification mis sur pied en Europe et d'accorder ensuite une étiquette commune à ces produits forestiers certifiés. Jusqu'à maintenant, seule la norme finlandaise (FFCS) a été reconnue par ce système paneuropéen.

8. La fondation Keurhout

La fondation Keurhout a été établie par des intervenants de l'industrie forestière qui ont bénéficié d'un solide soutien du gouvernement hollandais. Cette fondation a comme objectif d'accorder une étiquette aux produits forestiers provenant des forêts aménagées de façon durable. Elle vise donc à accorder une étiquette à des produits et non à des systèmes de certification, mais ce faisant, elle approuve dans les faits les divers systèmes de certification, y compris, après une vérification indépendante de la chaîne de responsabilité, le système de la CSA. Le gouvernement agit comme organisme de surveillance, et on espère une plus grande participation des ONGE à l'avenir.

9. Les autres systèmes

Parmi les autres systèmes nationaux d'importance, mentionnons ceux de la Malaisie, de l'Indonésie et du Brésil. Le système national de certification des produits forestiers de la Malaisie a été principalement mis sur pied par le gouvernement. On discute actuellement de sa compatibilité avec le FSC et on espère que les produits certifiés seront acceptés par la fondation Keurhout. L'institut d'écoétiquette indonésien s'est lancé dans une coentreprise avec le FSC. Avec ce système, l'institut paiera au départ les frais de certification à la place des requérants. Après une période de transition, l'institut deviendra toutefois un organisme d'accréditation pour les certificateurs. Pour sa part, le système brésilien est axé sur les plantations industrielles, et les premières versions des normes semblent bénéficier d'un large appui.

Comme le Comité l'a constaté lors des témoignages, de nombreux intervenants de l'industrie sont frustrés de devoir faire certifier par d'autres les pratiques d'aménagement forestier durable qu'ils utilisent déjà. Selon plusieurs témoins, comme les entreprises et les collectivités ont déjà déployé des efforts afin d'élaborer des pratiques d'aménagement durable de la forêt dans le contexte local, le fait qu'une organisation non gouvernementale impose sa définition de ces pratiques d'aménagement durable de la forêt constituait un affront à notre souveraineté. D'autres croient toutefois que l'idée de faire reconnaître la valeur de leurs nouvelles pratiques d'aménagement durable de la forêt sur les divers marchés constitue une bonne idée et est en fait préférable à une lourde réglementation gouvernementale. La demande générale pour la certification a nettement entraîné une prolifération des systèmes de certification de l'aménagement de la forêt. Comme on l'a signalé au Comité, cette situation « tient naturellement à la diversité des forêts, des cultures, des régimes de propriété foncière et des lois dans le monde[34] ». Sauf pour quelques exceptions, les témoins entendus par le Comité convenaient qu'il était souhaitable qu'il y ait plus d'un système de certification à cette étape-ci du processus et pendant encore un certain temps. De nombreux témoins ont signalé qu'il existait souvent des différences importantes entre les divers systèmes de certification. Il peut parfois s'exercer une saine concurrence entre ces divers systèmes, et bon nombre d'entre eux peuvent également être entièrement compatibles. Il semblerait qu'il est essentiel qu'au bout de la ligne, acheteurs et consommateurs connaissent la signification de chaque système et puisse se fier à sa crédibilité.

---

34 Témoignage de Tony Rotherham, directeur, Forêts, Association canadienne des pâtes et papiers, réunion nº 10, le 22 février 2000.

C. Les systèmes de certification : de la crédibilité avant tout

L'élément clé de tout système de certification devrait être sa crédibilité. Comme on en est aux premières étapes de la certification des forêts, la crédibilité des divers systèmes n'est pas encore établie, et cet aspect constitue donc un objectif majeur des divers systèmes. Toutefois, les critères mêmes à utiliser pour juger de cette crédibilité ne sont pas encore arrêtés de manière définitive, puisque tout ce secteur est encore en ébullition et en évolution. Malgré cela, certaines tendances nettes se sont dégagées des témoignages entendus par le Comité en ce qui touche aux critères permettant de juger de la crédibilité des divers systèmes.

1. Vérification par une tierce partie

Comme le Comité l'a appris, l'un des critères les plus importants permettant à un système d'acquérir une certaine crédibilité, est la vérification de la norme par une tierce partie indépendante. Sans ce mécanisme, il y a de trop grands risques qu'il y ait conflit d'intérêts réel ou apparent. Des systèmes comme la SFI, qui a été élaborée par l'American Forest and Paper Association et qui ne comportait au départ qu'une seule certification par l'association, ont maintenant intégré au moins la possibilité d'opter pour une vérification par une tierce partie. La norme de la CSA en matière d'aménagement forestier durable exige ainsi une vérification obligatoire par une tierce partie, comme dans le cas du FSC.

Peut-être en raison de l'évolution rapide de la certification des forêts, on ne sait pas trop quels systèmes exigent des vérifications par une tierce partie et lesquels n'en exigent pas. Ainsi, quelques témoins ont indiqué au Comité que le système de certification du FSC était le seul à exiger une telle vérification. En fait, de nombreux systèmes, y compris la norme de la CSA en matière d'aménagement forestier durable, exige une vérification par une tierce partie et pratiquement tous ces systèmes offrent au moins cette option. Comme le Comité l'a appris, même certaines politiques provinciales d'aménagement forestier sont appliquées au moyen de vérifications par une tierce partie.

2. Large participation des intervenants

La crédibilité d'un système de certification dépendra également du degré de participation des intervenants, en particulier à l'étape de l'élaboration des normes globales, mais également lors de l'application de ces normes au niveau local. Les représentants de toutes les organisations de certification que le Comité a entendus ont souligné que de nombreux intervenants avaient été consultés lors de l'élaboration de leurs systèmes.

Ainsi, le Comité a appris que les critères de la CSA avaient été élaborés par un comité technique composé de 24 membres votants représentant 4 groupes d'intérêts : les producteurs, les milieux professionnels et universitaires, les groupes environnementaux et la population en général, et les organismes publics de réglementation. De la même façon, les normes du FSC en cours d'élaboration pour la Colombie-Britannique sont établies par un comité comptant des représentants de quatre groupes bénéficiant d'un droit de vote égal : les Premières nations, le secteur économique, le secteur social et le secteur environnemental. Ainsi, chaque système peut soutenir avoir consulté largement les intervenants. Par contre, la norme de certification paneuropéenne et les critères de la SFI, bien qu'ils puissent être fondés sur des critères solides comme ceux adoptés lors du processus d'Helsinki, ont été élaborés exclusivement par l'industrie et ont donc une crédibilité moindre, en particulier auprès des groupes environnementaux. Même si les responsables soutiennent avoir largement consulté les intervenants, le Comité est bien conscient que le choix des organisations admises à participer au processus d'élaboration peut avoir faussé l'établissement des normes. Ainsi, selon des témoignages, les normes régionales pour les Maritimes du FSC ont été élaborées sans que l'industrie y participe beaucoup, malgré le fait que cette dernière s'intéressait à ce processus. Il est impératif qu'on ait recours à des méthodes ouvertes et transparentes pour le choix des organisations faisant partie des comités chargés de l'élaboration des normes.

3. Transparence et responsabilisation

La transparence et la responsabilisation constituent des facteurs importants tant pour le processus d'établissement du système de certification que pour les modalités d'application concrètes de celui-ci. Ainsi, la norme d'aménagement forestier durable de la CSA a été élaborée de manière à utiliser des processus de normalisation nationaux et internationaux bien établis, comme ceux de l'ISO et de la CSA. Les principes adoptés pour cette norme sont ceux qui ont été approuvés par le Conseil canadien des ministres des forêts lors du processus de Montréal (février 1995). Le choix délibéré qui a été fait d'utiliser la CSA et l'ISO pour créer un système de certification en matière d'aménagement forestier durable a contribué à garantir transparence et responsabilisation. Grâce à cette approche, ce système dispose également de mécanismes de vérification bien établis et entièrement indépendants qui obéissent à des règles internationales. Le Comité s'inquiète qu'on n'ait pas accordé autant d'importance à la transparence et à la responsabilisation dans d'autres systèmes établis à l'extérieur du gouvernement et par le truchement d'autres procédures d'approbation. Ainsi, des témoins ont souligné que le processus d'établissement des normes régionales des Maritimes pour le FSC avait été sévèrement critiqué par l'industrie et les organisations environnementales en raison de son caractère secret et biaisé. La certification des

forêts, en particulier au Canada où le public est largement propriétaire des forêts, peut avoir un très grand impact sur les politiques de l'État, et il est donc primordial que ce processus soit ouvert et public et que les responsables soient appelés à rendre des comptes.

4. Le système fonctionne-t-il?

Il est impossible de répondre à cette question parce que tout ce processus est trop nouveau. Toutefois, il est clair que le système de certification doit produire les résultats escomptés s'il souhaite avoir une certaine crédibilité. Pour les ONGE, ces résultats escomptés sont une amélioration des pratiques forestières. Pour les compagnies forestières, ces résultats escomptés, c'est que leurs efforts pour améliorer les pratiques forestières soient reconnus sur les marchés et qu'ils accroissent leurs parts de marché ou à tout le moins qu'ils évitent d'en perdre.

Le Comité se rend compte que les différents systèmes de certification en sont à leurs débuts et qu'il est donc difficile d'évaluer leur crédibilité en se fondant sur leurs résultats. En l'absence de données empiriques sur l'efficacité d'un système de certification, le Comité croit que certains critères de base doivent être remplis pour qu'un système ait une chance de réussir. Pour qu'un système de certification de l'aménagement forestier durable permette véritablement d'améliorer les pratiques forestières, il est ainsi essentiel que ses principes et critères soient fondés sur de solides données scientifiques. D'un autre côté, pour que les marchés reconnaissent la valeur des pratiques d'aménagement forestier durable d'une compagnie forestière, il faut qu'il existe des débouchés pour des produits forestiers certifiés.

Du point de vue scientifique, il semble exister à tout le moins une certaine concordance entre les divers systèmes. Ainsi, un certain nombre de témoins ont signalé au Comité que les principes et critères utilisés par les divers systèmes pour porter un jugement en matière d'aménagement forestier durable étaient en gros équivalents. De manière générale, ces principes et critères sont ceux élaborés par le FSC, par le processus de Montréal ou par le processus d'Helsinki, et ils ont tous des fondements similaires. Des témoins qui ont participé à l'élaboration des différents systèmes ont en outre reconnu que les principes et critères utilisés par les autres systèmes étaient valables.

Quelques témoins doutaient toutefois de la nécessité même de produire une série de principes et de critères d'aménagement forestier durable d'application générale, en particulier lorsque ces principes et critères n'étaient pas élaborés pour le milieu local. Dans ces cas, l'aménagement forestier durable est déjà selon eux pratiqué d'une façon conforme à l'évolution de la foresterie dans la région de manière à garantir la survie de la compagnie forestière et de la collectivité. Ils étaient d'avis qu'il ne conviendrait donc pas d'imposer des principes et critères génériques élaborés sans tenir compte de l'expérience et de l'évolution locales.

Le marché des produits certifiés ne cesse d'évoluer de manière rapide. Au départ, des compagnies comme Collins Pine aux États-Unis et B&Q au Royaume-Uni, qui ont participé à l'établissement du FSC, essayaient tout probablement de simplement combler un créneau de marché. Toutefois, le Comité s'est rendu compte que ce concept de certification a évolué rapidement. Au cours des trois ou quatre dernières années, on a assisté à une augmentation importante du nombre et des types de systèmes de certification. Plusieurs témoins ont ainsi souligné que la certification ne constituait plus comme à ses origines un moyen d'exploiter un créneau particulier, mais qu'elle était plutôt en train de devenir une condition de vente. À l'avenir, il se peut bien qu'il devienne difficile de vendre des produits sur les marchés internationaux sans l'approbation d'au moins un de ces systèmes.

Toutefois, le Comité n'a entendu aucun témoignage indiquant que ce processus s'appuyait sur une forte demande de la part du consommateur final. La demande actuelle pour les produits forestiers certifiés, en particulier les produits respectant la norme du FSC, serait plutôt le résultat de la création de groupes d'acheteurs parrainés par les ONGE et dont les critères d'achat ne peuvent être remplis qu'en respectant les normes du FSC, ainsi que du boycottage des compagnies qui ne font pas partie de ces groupes d'acheteurs. Le marché des produits ayant obtenu la certification du FSC est donc artificiel. Les entreprises souhaitent avant tout obtenir une certification non pas pour combler un créneau, mais plutôt pour éviter les boycottages. Il reste à voir si la demande des consommateurs finaux sera forte pour les produits certifiés. Le Comité a appris que l'une des difficultés que pose cette situation est que les compagnies qui souhaitent utiliser des produits certifiés par le FSC se rendent compte qu'elles en sont incapables parce que les forêts ainsi certifiées ne permettent de réaliser que 5 p. 100 des ventes actuelles des grandes compagnies de produits forestiers. De plus, étant donné que la demande pour les produits certifiés a été créée par un incitatif commercial négatif et non par la demande des consommateurs finaux, les coûts de la certification ne sont pas entièrement transférés aux marchés. Il en a ainsi résulté un déséquilibre dans le système de certification et sur les marchés.

5. Traitement équitable

Pour être crédible, tout système de certification devrait permettre de traiter équitablement toutes les compagnies forestières, qu'elles soient d'un même pays ou de pays différents. L'importance de cette question a été soulignée par de nombreux témoins et ce problème préoccupe beaucoup le Comité. Il comporte de nombreux aspects différents.

Comme le Comité l'a appris, l'une des iniquités les plus évidentes d'un grand nombre de systèmes de certification est qu'ils désavantagent grandement les propriétaires de petits boisés. Comme le marché ne les incite pas réellement à faire certifier leurs pratiques, les propriétaires de petits boisés doivent payer pour obtenir cette certification juste pour éviter de perdre des parts de marché et ce, malgré le fait que leur situation les oblige habituellement à déjà utiliser des méthodes d'exploitation durables. Le Comité a en outre appris que les petits boisés, bien qu'ils ne représentent que 8 p. 100 des forêts au Canada, fournissent 17 p. 100 de l'approvisionnement en bois. On pourrait donc conclure que ces petits boisés font déjà l'objet d'un excellent aménagement forestier. Malgré cela, leurs propriétaires se sentent obligés de modifier leurs pratiques afin d'adopter une série de normes imposées par d'autres, tout simplement afin d'éviter d'être indirectement boycottés. Ils ne sont d'ailleurs nullement compensés pour les coûts associés à la certification. Ces petites entreprises sont donc désavantagées par rapport aux grandes compagnies davantage en mesure d'absorber ces coûts. Les représentants des organisations de certification entendus par le Comité ont d'ailleurs reconnu que ces petites entreprises étaient désavantagées.

Ce traitement inéquitable des boisés privés, qui est particulièrement évident dans le système du FSC, a constitué l'un des facteurs qui a milité en faveur de l'élaboration d'un système paneuropéen de certification des forêts. En effet, en Europe, la plupart des terres appartiennent à des propriétaires fonciers relativement petits, et ces derniers se jugeaient donc désavantagés par le système du Forest Stewardship Council (FSC); ils ont alors décidé, de concert avec l'industrie, d'établir leur propre système. Le système du FSC a depuis intégré un mécanisme de certification permettant à des groupes de propriétaires de boisés de demander une certification collective, ce qui permet de répartir les coûts. Le système de la CSA prétend également accepter les demandes collectives afin de tenter d'atténuer ce problème. Malgré ces efforts, les représentants des propriétaires de boisés entendus par le Comité soulignaient qu'ils sont toujours désavantagés par rapport aux grandes entreprises.

Toutefois, sur le plan du commerce international, le Comité est encore plus préoccupé par l'application inégale des principes et critères d'aménagement forestier durable aux divers types de forêts et dans les divers pays. Dans le contexte canadien, le Comité se préoccupe en particulier des différences qui existent dans le système de certification du FSC entre les plantations et les véritables forêts primaires naturelles. Au Canada, ce sont principalement des forêts primaires qui sont exploitées, tandis que dans les autres pays qui ont récolté il y a longtemps leurs forêts primaires, ce sont des plantations qui sont exploitées. Toute différence dans la facilité d'obtention de la certification entre les plantations et les forêts naturelles créera un accès inégal au marché pour les produits forestiers certifiés par le FSC, un marché qui est en croissance à la suite des boycottages et pressions des ONGE plutôt qu'en raison de la demande des consommateurs.

Ainsi, un certain nombre de témoins ont signalé au Comité que les normes du FSC étaient selon eux plus difficiles à respecter au Canada que, par exemple, dans les pays européens qui exploitent davantage des plantations. Des responsables du FSC ont reconnu que la barre était placée plus haute pour le Canada, mais ils ont indiqué que cette situation ne poserait un problème que si le système du FSC devenait un monopole. Si ce devait être le cas, il serait essentiel que le système inclue un mécanisme permettant de s'assurer que les principes et critères sont appliqués équitablement aux différents types de forêts. Selon certains témoins, il existe en fait un mécanisme au sein du système du FSC, appelé processus d'harmonisation, qui devrait permettre de contourner cette difficulté. Les responsables du FSC ont toutefois reconnu que ce processus n'a pas été testé et qu'il demeure un sérieux problème pour leur système. Le Comité a ainsi appris que des compagnies des provinces Maritimes sont assujetties à des normes du FSC qui sont beaucoup plus exigeantes que ce n'est le cas pour les compagnies exploitant le même genre de forêts dans les régions maritimes des États-Unis. Si le système du FSC ne peut garantir un traitement équitable aux mêmes types de forêts lorsque seule une frontière politique les sépare, il est pour le moins peu probable qu'il puisse garantir un traitement équitable à des pays ayant des forêts très différentes. La certification d'une plantation brésilienne d'eucalyptus diffère beaucoup de la certification d'une forêt boréale primaire. Certaines forêts boréales primaires, en particulier, se régénéreront après la récolte en maintenant une biodiversité similaire à celle qui prévalait avant la récolte, tandis qu'une plantation d'eucalyptus ou même les forêts semi-naturelles suédoises sont loin de posséder la biodiversité d'une forêt naturelle avant leur exploitation. Il reste à voir jusqu'à quel point il sera facile pour les entreprises exploitant des plantations et des forêts semi-naturelles de conserver leur certification du FSC à la lumière d'un engagement d'accroître la biodiversité.

En général, il ne semble pas exister de désaccord de principe concernant le système du FSC, mais ses lacunes apparentes sur le plan de la transparence, de l'ouverture et du traitement équitable minent sérieusement sa crédibilité. Les autres systèmes sont dans l'ensemble encore moins développés, et il est donc difficile de déterminer leur crédibilité. Les ONG du secteur de l'environnement essaient de discréditer bon nombre d'entre eux parce qu'ils sont parrainés par l'industrie ou parce qu'ils sont axés sur l'aménagement. Aucun de ces deux facteurs ne devrait pourtant être considéré comme un critère de crédibilité. Il devrait importer peu de savoir qui parraine un système, qu'il s'agisse du WWF dans le cas du système du FSC, ou de l'industrie dans le cas de celui de la CSA, en autant que ce système est ouvert à tous et prévoit une large participation des intervenants. Le fait qu'un système soit davantage axé sur la certification de l'aménagement ne devrait pas non plus amoindrir sa crédibilité en autant qu'il n'y ait aucune autre allégation. La connaissance que les consommateurs

ont de la signification d'un système et leur compréhension de ce que représente vraiment un système d'étiquetage et de ce qu'entraîne sa mise en oeuvre constituent également des éléments essentiels des systèmes de certification.

D. Information des consommateurs par l'étiquetage

Si la demande finale des consommateurs pour les produits forestiers certifiés devient importante, l'information transmise aux consommateurs sur les divers systèmes de certification et la validité de cette information joueront un rôle important dans l'orientation du processus de certification. Or, l'utilisation d'une étiquette ou d'une marque constitue l'une des meilleures façons d'informer les consommateurs sur les origines d'un produit forestier. Un certain nombre de systèmes utilisent actuellement une étiquette, notamment celle du FSC, le système de certification paneuropéen et le système de la fondation Keurhout. Pour qu'une étiquette transmette de manière précise au consommateur des renseignements sur l'aménagement de la forêt d'où provient un produit, il est essentiel de disposer d'une chaîne de responsabilité bien établie.

Une chaîne de responsabilité est essentielle à tout système d'étiquette. Cette chaîne permet de suivre un produit forestier à partir de la forêt et tout au long des diverses étapes de sa transformation en un produit final afin de s'assurer que ce dernier provient bien d'une forêt donnée. Cette chaîne de responsabilité peut prendre une forme physique avec le marquage du bois, ou peut être établie par un examen de documents. Le système de certification peut ensuite alléguer que le produit forestier provient d'une forêt particulière qui a été vérifiée afin de garantir qu'elle respecte ses normes, principes et critères de certification.

Le Comité a été informé que certains systèmes vont jusqu'à prétendre que l'étiquette (dans ce cas-ci, l'étiquette du FSC) peut garantir que la forêt d'où provient le produit est aménagée de manière à préserver la qualité de l'eau, les habitats fauniques et les usages récréatifs. La crédibilité de ces allégations dépend non seulement de la crédibilité de la certification des pratiques d'aménagement forestier durable, mais aussi de la crédibilité de la chaîne de responsabilité. Dans le cas du FSC, le Comité a appris que l'Association des consommateurs du Canada a douté de la valeur de cette garantie en raison des lacunes de la chaîne de responsabilité. Des témoins ont souligné que les critiques avaient surtout visé le FSC, mais que celles-ci sont l'indice d'un problème qui pourrait s'étendre à tous les systèmes de certification au fur et à mesure où ceux-ci commenceront à utiliser une étiquette.

Le système de la CSA ne prévoit pas actuellement un examen de la chaîne de responsabilité. Le Comité a appris que cette décision avait été prise volontairement. Les normes de la CSA sont mises en oeuvre de manière graduelle en travaillant tout d'abord à la certification des forêts; ce n'est

qu'après que la CSA envisagera apparemment d'inclure une chaîne de responsabilité. La CSA ne prévoit pas l'utilisation d'une étiquette, mais le fait d'inclure une chaîne de responsabilité lui permettra presque certainement de faire reconnaître la valeur de sa certification par les autres organisations, comme ce fut d'ailleurs le cas lorsque la CSA a approuvé le bois qui est accepté par la fondation Keurhout.

E. Un éventail de systèmes pour favoriser la concurrence

Le nombre et la variété de systèmes de certification qui existent actuellement et la vitesse à laquelle ils évoluent tous créeront vraisemblablement beaucoup de confusion. Il serait tentant de chercher à atténuer ce problème en créant une seule série de normes pour tous les intervenants. Comme de nombreux témoins l'ont toutefois signalé, l'établissement d'un monopole à cette étape-ci ne permettrait pas d'obtenir la crédibilité voulue. Nonobstant la recommandation formulée dans le rapport intérimaire, le Comité est maintenant en mesure de déclarer sans équivoque que cette solution ne constituerait pas une bonne idée. En effet, de nombreux témoins ont souligné qu'il fallait compter sur un éventail de systèmes pour s'assurer que la certification atteigne ses objectifs : établir une foresterie durable et permettre un accès aux marchés.

L'avenir de la certification demeure un peu incertain, mais la diversité actuelle des systèmes peut garantir une saine concurrence et favoriser un accroissement de la crédibilité des systèmes et de leur flexibilité face aux différents types de forêts. Un témoin a bien souligné au Comité que l'existence de nombreux systèmes compliquerait beaucoup le fonctionnement des entreprises, puisqu'il leur faudrait surveiller le respect de toutes ces normes. D'autres témoins croyaient que le gouvernement pourrait atténuer ce problème en acceptant de surveiller les systèmes afin de garantir leur crédibilité. La forme que prendra la certification dans l'avenir pourrait donc également dépendre des accords intergouvernementaux, de même que des fusions de systèmes de certification et des projets conjoints dans ce domaine.

Le Comité reconnaît que la certification ne permettra pas à elle seule de résoudre les problèmes d'accès aux marchés résultant des campagnes de boycottage des produits forestiers canadiens. Comme elle pourrait se révéler une solution partielle, le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et territoires, encourage la reconnaissance d'un éventail de systèmes de certification des forêts si jamais il devait chercher à jouer un rôle dans ce domaine.

F. L'avenir de la certification

Comme on l'a déjà mentionné, il existe actuellement un grand nombre de systèmes différents qui sont le fruit des efforts individuels ou conjoints de l'industrie, des ONGE et des gouvernements, et qui s'appliquent à toute une gamme de situations différentes. L'avenir de la certification dépendra de la capacité des consommateurs de bien saisir la signification de chacun de ces systèmes. Comme il ne semble pas exister actuellement une très grande demande du côté des consommateurs finaux, d'autres facteurs que la demande des consommateurs influeront sur la certification à court terme. L'un des facteurs qui influera le plus sur la certification sera la reconnaissance ou non de la valeur des divers systèmes par les gouvernements, les groupes d'acheteurs et les autres systèmes de certification. Du point de vue de l'industrie, qui cherche à trouver de nouveaux marchés ou, à tout le moins, à conserver les marchés existants, la certification ne servira à rien si ces marchés n'acceptent pas le système particulier qui sera choisi. Du point de vue des ONGE, la possibilité que la valeur d'un système de certification plus faible soit reconnue par un autre système plus solide est considérée comme un risque que soit diluée la capacité de la certification d'atteindre ses objectifs.

1. La reconnaissance par les groupes d'acheteurs

En l'absence d'une demande des consommateurs pour les produits certifiés, les choix faits par les groupes d'acheteurs auront un impact important sur l'avenir de la certification. Les groupes d'acheteurs souhaitaient au départ établir des exigences suffisamment grandes pour que seule la norme du FSC permette de les satisfaire. Selon des acheteurs entendus par le Comité, l'approvisionnement en bois certifié par le FSC est loin d'être suffisant pour combler les besoins des magasins, et ces derniers ont donc comme politique d'accorder la préférence aux produits certifiés par le FSC plutôt que d'exiger exclusivement de tels produits. Un développement important est survenu récemment dans ce domaine lorsque la compagnie B&Q du R.-U. a accepté le système de certification des forêts de la Finlande. La compagnie B&Q est l'une des entreprises qui avait contribué à la formation du FSC, et elle est membre du groupe des acheteurs 95+. Le fait que cette entreprise reconnaisse un autre système que celui du FSC marquera probablement le début d'une longue série de ces reconnaissances au fur et à mesure que les renseignements sur les autres systèmes sont communiqués aux groupes d'acheteurs. Le Comité est conscient que cette reconnaissance des systèmes par les groupes d'acheteurs dépendra également de la bataille que divers intervenants se livreront pour se gagner l'opinion publique.

2. Reconnaissance des systèmes par d'autres

Nonobstant le fait qu'aucun système n'est accepté par tous, des systèmes peuvent s'accorder cette reconnaissance entre eux. Cet objectif pourrait être atteint par une coopération lors du développement des nouveaux systèmes, comme par exemple la coopération entre le FSC et le LEI en Indonésie. Cette reconnaissance pourrait également survenir après la création d'un système prévoyant l'acceptation d'autres systèmes, comme ce fut le cas pour le Woodland Assurance Scheme du R.-U. et le FSC.

Des mécanismes de reconnaissance entre systèmes différents pourraient également être établis après le développement de ceux-ci. Le système paneuropéen de certification des forêts constitue essentiellement un outil de reconnaissance. Jusqu'à maintenant, il n'a permis de reconnaître que le système de certification des forêts de la Finlande, mais il entraînera presque certainement la reconnaissance d'un plus grand nombre de systèmes dans un avenir rapproché. La fondation Keurhout des Pays-Bas approuve des produits forestiers, mais ce faisant, elle accepte dans les faits ces systèmes de certification. Ainsi, le Comité a appris que cette fondation avait récemment accepté certains produits certifiés par la CSA, mais uniquement après avoir vérifié la chaîne de responsabilité. Cette reconnaissance est vitale pour les systèmes de certification en développement comme celui du CSA afin de se bâtir une certaine crédibilité, en particulier auprès des groupes d'acheteurs.

3. Reconnaissance par les gouvernements

De nombreux gouvernements ont déployé des efforts considérables afin d'établir des systèmes nationaux de certification. Ici encore, si l'objectif est de conserver des marchés, il faudra que ces systèmes nationaux soient reconnus par les gouvernements et groupes d'acheteurs étrangers pour que ces systèmes se révèlent efficaces. Par conséquent, des discussions intergouvernementales ont été tenues sur la certification afin d'atteindre une certaine comparabilité à l'échelle internationale. Des pourparlers ont en outre eu lieu au sein du Forum intergouvernemental sur les forêts (FIF) des Nations Unies, et le gouvernement australien a organisé des conférences et discussions officielles et informelles sur la coopération internationale concernant la certification et les étiquettes.

L'une des méthodes qui pourrait permettre d'établir un cadre de reconnaissance mutuel serait l'établissement de critères de reconnaissance mutuelle et leur inclusion dans une convention internationale sur les forêts. Le Canada se fait toujours le champion d'un tel accord international, mais la récente initiative Costa Rica-Canada entreprise dans le cadre du FIF ne prévoyait que des discussions limitées concernant cet aspect d'un éventuel accord assorti d'obligations juridiques.

G. Le rôle des gouvernements dans la certification de l'aménagement forestier

Comme de nombreux témoins l'ont signalé, la certification ne constitue plus seulement un concept, mais elle est devenue une réalité qui pourrait avoir un grand impact sur les politiques sur la foresterie de l'État et sur l'accès aux marchés internationaux. Par conséquent, les gouvernements de l'ensemble de la planète ont jugé important de participer au processus de certification à divers paliers, qu'il s'agisse de la création comme telle de ces systèmes ou du développement de critères et d'indicateurs d'aménagement forestier durable qui seront utilisés dans ces systèmes de certification.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et territoires, prennent toutes les mesures proactives nécessaires pour s'assurer qu'aucun système de certification ou processus similaire ait l'effet de remplacer ou d'usurper les fonctions de tout palier de gouvernement en matière d'établissement de politiques ou de réglementation dans le domaine de l'aménagement forestier ou du commerce international.

1. Création des systèmes de certification

Certains gouvernements comme celui du Royaume-Uni ont joué un rôle direct dans l'établissement de leurs propres systèmes nationaux. Au Canada, le comité responsable de l'élaboration de la norme d'aménagement forestier durable de la CSA comprenait six membres votants représentant les organismes de réglementation des gouvernements fédéral et provinciaux, de même que divers observateurs gouvernementaux. Le gouvernement fédéral estime que la certification est avant tout une initiative du secteur privé et qu'il ne conviendrait pas qu'il s'en occupe. Étant donné que le système du R.-U. a réussi à se gagner l'appui des ONGE, cette politique est discutable. Toutefois, puisque le Canada dispose dorénavant de sa propre norme nationale appliquée de manière indépendante par la CSA, on n'a plus à débattre de cette question.

Aux Pays-Bas, le gouvernement agit comme observateur auprès de la Fondation Keurhout, une organisation qui certifie que des produits du bois mis en vente aux Pays-Bas proviennent de forêts aménagées de manière durable. Le Comité est tout à fait d'accord pour que le gouvernement exerce cette responsabilité, mais celle-ci pourrait présenter un intérêt limité pour un grand exportateur de produits forestiers comme le Canada.

2. Le gouvernement comme facilitateur de la certification

Selon les témoins entendus par le Comité, le processus de certification de la CSA et du FSC est long, coûteux et pourrait présenter beaucoup de difficultés (conflits entre intervenants et manque de transparence). Il semble aussi évident que les entreprises canadiennes, bien qu'elles tentent

actuellement d'obtenir leur certification, ont pris du retard par rapport à de nombreux concurrents qui ont déjà obtenu la leur. Ce retard est en partie attribuable au fait que certains pays qui ne comptent pas de vieilles forêts ont appuyé le développement des normes nationales ou régionales du FSC. D'un autre côté, les vieilles forêts du Canada pourraient être difficiles à certifier dans la mesure où l'on n'a pas encore terminé l'élaboration de normes régionales du FSC pour elles. Une fois les normes établies, les compagnies sont davantage en mesure d'analyser les changements qui doivent être apportés, s'il y a lieu, afin d'obtenir la certification du FSC. De plus, la participation des collectivités locales à l'établissement des normes de la CSA pourrait également se révéler un processus long et onéreux. Les difficultés continuelles que doivent surmonter les entreprises canadiennes pour obtenir leur certification pourraient les priver de certaines parts de marché.

Un autre aspect de la certification qui a été porté à l'attention du Comité et qui contribue à l'augmentation des coûts de la certification est la pénurie de certificateurs de l'aménagement forestier durable au Canada. Malgré l'intérêt que soulève l'aménagement forestier durable pour la formation des forestiers dans les institutions canadiennes, il y a une pénurie de certificateurs qualifiés.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et territoires, encourage la formation de certificateurs de l'aménagement forestier durable.

3. Rôle que pourrait jouer le gouvernement pour dissiper la confusion qui existe sur les marchés et chez les consommateurs

Actuellement, le processus de certification constitue nettement une source de confusion sur les marchés. Comme le Comité a pu s'en rendre compte, même des membres importants de groupes d'acheteurs ne disposent pas des connaissances de base voulues pour prendre des décisions éclairées sur les systèmes de certification. D'autres gouvernements, comme par exemple le gouvernement australien, prennent des mesures afin d'organiser et de diffuser de l'information sur le processus de certification. On trouve beaucoup de renseignements à ce sujet sur Internet, mais la majeure partie de ceux-ci sont diffusés sur les sites Web des ONGE ou de l'industrie.

4. Surveiller la crédibilité des divers systèmes.

La crédibilité de chaque système de certification constitue un facteur primordial pour que ce système soit accepté par les marchés. Le Comité réalise que la crédibilité est certainement en partie le fruit d'une interprétation dépendant des opinions de l'observateur, mais il reconnaît aussi qu'il existe un certain consensus sur ce qui constitue un système crédible.

Ainsi, l'ouverture, la transparence, la responsabilisation et l'équité du processus d'établissement des normes revêt une importance particulière. Au Canada, la transparence du processus d'établissement des normes et leur application uniforme aux forêts ont suscité énormément de controverse. Le Comité reconnaît que le gouvernement fédéral ne surveille pas habituellement les intérêts des consommateurs dans les secteurs qui ne relèvent pas de l'État, mais la certification des forêts pourrait avoir un tel impact sur les politiques publiques canadiennes qu'il est essentiel qu'elle soit fondée sur un processus ouvert, transparent et responsable.

Les marchés ne sont peut-être pas en mesure de décider de ce qui est crédible à moins que l'information transmise aux consommateurs soit suffisante et complète. Le Comité croit que la coexistence de plusieurs systèmes de certification contribuera à garantir leur crédibilité par la concurrence qui s'exercera.

5. Rôle du gouvernement sur la scène internationale

Tout au long de ses audiences, le Comité s'est beaucoup soucié que les divers systèmes de certification traitent équitablement les différentes forêts, en particulier lorsqu'elles sont situées dans des pays différents. S'il devait exister des iniquités, elles pourraient se transformer en barrières commerciales. Beaucoup de témoins ont ainsi affirmé que de nombreuses preuves empiriques laissent croire qu'il est beaucoup plus difficile d'obtenir la certification du FSC pour les forêts primaires canadiennes que ce ne l'est pour les forêts reboisées des pays où les forêts naturelles ont été rasées il y a très longtemps. Le Comité estime que ces preuves empiriques ne sont certainement pas suffisamment solides pour conclure qu'il s'agit là de barrières commerciales. Des témoins ont indiqué que la certification des forêts pourrait se transformer en barrière commerciale non tarifaire. En fait, certains ont souligné que l'objectif même des systèmes de certification des forêts est d'encourager les consommateurs à acheter certains produits de préférence à d'autres. Vue sous cet angle, la certification des forêts partage, de par sa nature même, certaines des caractéristiques d'une mesure de restriction du commerce. La certification des forêts pourrait donc très bien être utilisée comme une barrière non tarifaire au commerce. Il est essentiel que le gouvernement fédéral surveille la situation de manière à s'assurer que ce scénario ne se réalise pas.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et territoires, surveille l'ouverture, la transparence, la responsabilisation et l'équité des systèmes de certification de manière à s'assurer que les divers types de forêts sont traités de façon similaire ici au Canada et dans le monde entier.

La certification des forêts ne permettra de conserver les marchés existants ou d'en trouver de nouveaux que si les marchés acceptent le système de certification utilisé. Jusqu'à maintenant, les ONGE ont orienté les habitudes d'achat des compagnies et ce sont surtout elles qui ont donc décidé de l'acceptation des systèmes par les groupes d'acheteurs. Actuellement, le système le plus populaire est le système du FSC. Toutefois, l'approvisionnement en bois certifié par le FSC est extrêmement limité, et les magasins ne peuvent obtenir qu'un maximum d'environ 5 p. 100 de leurs stocks en bois certifié par le FSC. Il est évident que les compagnies ne cesseront pas d'acheter du bois simplement parce qu'il n'est pas certifié par le FSC. Il est probablement préférable de maintenir la flexibilité inhérente au maintien d'un grand nombre de systèmes de certification et d'éviter toute distorsion sur les marchés qui pourrait survenir avec la création d'un monopole. Par conséquent, il faut dès maintenant s'assurer que d'autres systèmes sont reconnus comme des mécanismes aptes à promouvoir une foresterie durable. Pour ce faire, on pourrait établir un plan international de reconnaissance mutuelle de ces systèmes de certification. Il est clair que la communauté internationale (par exemple le gouvernement de l'Australie) s'intéresse à l'établissement d'un tel plan de reconnaissance mutuelle des systèmes de certification de l'aménagement forestier durable.

Le Comité estime que le temps est venu d'encourager la tenue de pourparlers officiels en vue d'une reconnaissance mutuelle des systèmes de certification des forêts. Comme le Canada fait figure de chef de file dans le domaine de la foresterie durable, le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et territoires, encourage l'élaboration d'un processus afin d'établir avec tous les autres pays et intervenants intéressés un plan international de reconnaissance mutuelle des systèmes de certification. Ces discussions pourraient être tenues dans le cadre des pourparlers actuels en vue de la conclusion d'une convention internationale sur les forêts ou parallèlement à ces pourparlers.

CHAPITRE 3 : LE RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

A. Recherche et développement

Le Comité reconnaît l'importance des utilisations des forêts qui ne sont pas liées aux produits forestiers. En même temps, il reconnaît que beaucoup de ces autres utilisations ne sont pas facilement quantifiables et débordent peut-être des limites de l'analyse scientifique. Néanmoins, le Comité est convaincu que les grandes pratiques d'aménagement forestier devraient être fondées sur de solides assises scientifiques. Des témoins de tous les milieux n'ont cessé de souligner qu'il fallait disposer de données scientifiques pour prendre toutes sortes de décisions, que ce soit au sujet des critères et indicateurs de développement durable, ou des normes de certification. Dans le passé, les décisions sur les pratiques d'aménagement ont été basées sur des recherches scientifiques indépendantes dont la valeur était reconnue de tous, et ces pratiques continueront à évoluer afin de tenir compte des percées de la science.

Le gouvernement fédéral a toujours joué un rôle primordial dans la compréhension des fondements scientifiques de la foresterie. De nombreux témoins de tous les horizons ont souligné au Comité que les recherches effectuées par le Service canadien des forêts (SCF) sont cruciales pour l'orientation des politiques des gouvernements de tous les paliers ainsi que des pratiques d'aménagement forestier de l'industrie. Les projets de recherche en cours dans les 5 centres de recherche forestière du SCF sont mis en oeuvre grâce à 10 réseaux nationaux collaborant avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, l'industrie, les universités, les Premières nations et les autres intervenants du milieu. Ces réseaux comprennent entre autres le Réseau de recherche sur les feux de forêt et le Réseau sur les méthodes de lutte contre les ravageurs. Enfin, des témoins sont également venus vanter le Programme de forêts modèles. Beaucoup d'entre eux croient que ce programme constitue un excellent moyen de tester de nouvelles méthodes innovatrices d'aménagement durable des forêts.

La valeur des travaux de recherche et développement exécutés ou gérés par le SCF est reconnue par les divers intervenants à l'échelle nationale et internationale. Ainsi, la Chine et le Canada ont signé une lettre d'intention concernant la formation sur la gestion des feux de forêt et on a aussi largement consulté les Canadiens pour leur expertise dans la lutte contre les ravageurs. Il ne fait aucun doute que le Canada est un chef de file mondial dans la compréhension scientifique de l'aménagement des forêts.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et territoires, continue à soutenir les travaux de recherche et développement afin de s'assurer que le Canada demeure un chef de file dans la recherche scientifique sur les méthodes innovatrices d'aménagement des forêts. Il devrait en particulier soutenir le Service canadien des forêts et ses centres de recherche ainsi que le Programme de forêts modèles.

De nombreux témoins ont reconnu la valeur des recherches effectuées par le SCF. Le Comité réalise aussi que l'acceptation des arguments scientifiques revêt une importance cruciale pour maintenir ou élargir l'accès aux marchés internationaux. Ainsi, pour que le système de certification de l'aménagement forestier durable de la CSA soit accepté à l'échelle internationale, il sera primordial que les données scientifiques sur lesquelles est fondé ce système soient acceptées de tous. De même, dans le cas des barrières commerciales non tarifaires d'ordre phytosanitaire[35], il faudra disposer d'arguments scientifiques solides et à jour pour obtenir la levée de ces barrières. Dans ces deux cas, les chances que nous réussissions à conserver nos marchés dépendront beaucoup de la crédibilité de nos données scientifiques. Or, l'une des façons d'accroître cette crédibilité est de faire une promotion énergique de notre expertise. Plus il y aura de pays à reconnaître la valeur de notre technologie et à l'utiliser, plus la communauté internationale reconnaîtra notre expertise scientifique, ce qui renforcera du même coup notre position dans les négociations internationales.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et territoires, fasse activement la promotion à l'échelle internationale de l'expertise scientifique canadienne dans le domaine de l'aménagement des forêts ainsi que des progrès réalisés au Canada dans la certification des forêts.

B. Surveiller l'état des forêts et des pratiques forestières

De nombreux groupes préoccupés de l'état des pratiques forestières et des forêts canadiennes ont comparu devant le Comité. Nous sommes d'accord avec les témoins qui ont souligné que ces préoccupations constituaient une bonne chose, mais nous sommes en même temps choqués par la façon dont ces préoccupations sont déformées par des organisations internationales dans leurs

---

35 Les règlements phytosanitaires sont censés empêcher des maladies ou parasites végétaux étrangers d'entrer dans un pays, mais peuvent être utilisés comme excuses pour créer une barrière commerciale face à des produits forestiers qui ne présentent en réalité aucune menace pour la santé des forêts.

campagnes de financement et leurs tentatives de restreindre l'accès du Canada aux marchés étrangers. Il nous faut contrer par tous les moyens possibles cette exploitation flagrante de préoccupations environnementales par l'utilisation de campagnes de désinformation. Pour ce faire et pour permettre une véritable expression des préoccupations de la population à l'égard de l'état des forêts canadiennes, il est absolument essentiel de surveiller l'état réel de nos forêts. Cette information doit être diffusée à la population canadienne et à nos partenaires commerciaux internationaux afin que les débats publics et les négociations internationales soient fondés sur l'état réel des forêts et des pratiques forestières plutôt que sur des renseignements déformés ou erronés.

La surveillance de l'état des pratiques forestières et forêts canadiennes et ses répercussions sur les débats publics et internationaux relèvent clairement de la responsabilité du gouvernement fédéral. Ce dernier possède à la fois le mandat, en particulier à l'échelle internationale, et la capacité de surveiller l'état des forêts. Ainsi, l'utilité des travaux réalisés par le Centre canadien de télédétection, et notamment le rôle important joué par RADARSAT, sont reconnus à l'échelle internationale dans le domaine de la surveillance des forêts ainsi que de leur aménagement.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et territoires, encourage le rassemblement et la diffusion de données exactes et à jour sur l'état des pratiques forestières et des forêts canadiennes.

Le gouvernement fédéral est certainement le principal responsable du rassemblement de données sur l'état global des forêts canadiennes. Toutefois, étant donné la mondialisation croissante du commerce et de l'information, le Comité reconnaît également que d'autres organisations sont de plus en plus en mesure de rassembler efficacement de l'information sur l'état des forêts, grâce en particulier aux progrès de la technologie des satellites. Le Comité voit donc d'un bon oeil l'échange de renseignements sur l'état des forêts canadiennes et estime que tout accroissement des connaissances à ce sujet pourrait faciliter l'aménagement des forêts. Il encourage donc le gouvernement à participer à ces échanges mondiaux de données. En même temps, le gouvernement devrait prendre des mesures énergiques pour contrer toute utilisation fallacieuse ou déformation de ces données de plus en plus disponibles. Le Programme international de partenariats en foresterie constitue l'un des outils qui a déjà permis au gouvernement de diffuser de l'information factuelle sur l'état des forêts canadiennes.

C. Le Programme international de partenariats en foresterie

En octobre 1992, le Conseil canadien des ministres des Forêts (CCMF) mettait sur pied le Programme international de partenariats en foresterie (PIPF). Ce programme vise à informer les principales instances décisionnelles européennes, américaines et asiatiques des politiques et pratiques du Canada en matière d'aménagement forestier durable. Ce programme est administré et ses activités annuelles gérées par Ressources naturelles Canada (RNCan), avec l'aide d'un groupe de travail sectoriel représentant tous les gouvernements concernés. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada (MAECI) et Industrie Canada sont également représentés au sein du groupe de travail. L'industrie de la forêt est pour sa part représentée par trois groupes qui ont un statut d'observateurs lors des réunions du groupe de travail. Chaque année, RNCan et le MAECI signent une entente en vertu de laquelle ce dernier ministère, par le truchement de ses ambassades, réalise des activités approuvées dans divers marchés d'exportation, en l'occurrence ceux des États-Unis, de l'Europe et du Japon. Pratiquement tous les crédits de ce programme sont utilisés pour ces activités additionnelles menées par le MAECI. Toutes les autres instances gouvernementales concernées au Canada, notamment RNCan, assument les dépenses salariales et les autres dépenses internes à même leurs budgets.

Ce programme parraine la venue au Canada de missions composées de décideurs et de délégués commerciaux étrangers, organise des visites d'experts canadiens (principalement des chercheurs) dans des marchés étrangers, et distribue de l'information factuelle sur les pratiques d'aménagement durable des forêts au Canada. Le ministre Goodale est d'avis que ce programme porte fruit puisque les membres des missions accueillies sous son égide confirment mieux connaître maintenant les politiques et pratiques canadiennes d'aménagement des forêts après avoir observé sur le terrain le type d'aménagement forestier durable pratiqué ici. Depuis la création de ce programme en 1993, quelque 25 de ces missions sont venues nous visiter. Le calendrier des activités 1999-2000 prévoit une série de visites de représentants des États-Unis, de l'Europe et du Japon.

Le programme a, au départ, reçu des crédits proportionnels de 4,5 millions de dollars sur une période de trois ans des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Il a ensuite été prolongé de quatre ans sans crédit supplémentaire et devait se terminer en mars 1999. Lors de la préparation de son rapport intérimaire, *Les pratiques d'aménagement forestier au Canada dans une perspective de commerce international*, de nombreux témoins avaient signalé au Comité que ce programme contribuait réellement à faire mieux connaître à l'étranger les pratiques d'aménagement forestier du Canada. Par conséquent, le Comité avait recommandé que le gouvernement fédéral, de concert avec

les gouvernements provinciaux et territoriaux réunis au sein du CCMF, reconduise pour une période de cinq ans ce programme et lui octroie les budgets nécessaires à la réalisation de ses objectifs.

Après la publication de cette recommandation (juin 1999), lors de la seconde phase de son étude, le Comité a entendu certains groupes venir lui dire que le secteur forestier devrait se charger lui-même de défendre ses propres intérêts à l'étranger. Certains estimaient qu'il serait préférable de consacrer les fonds dépensés pour ce programme à d'autres programmes fédéraux qui encouragent des méthodes d'aménagement innovatrices comme le Programme de forêts modèles du SCF. Le Comité prend bonne note de ces opinions, mais il estime que la très grande majorité des témoins étaient en faveur du maintien de ce programme. Le Comité est d'accord avec la décision du CCMF de maintenir ce programme pour une période de cinq ans.

Le Comité applaudit le renouvellement de ce programme, mais il croit également qu'on augmenterait la portée du message qu'il contribue à véhiculer si d'autres programmes mettaient également l'épaule à la roue. Ainsi, le Comité a entendu un témoignage très convaincant des représentants des travailleurs forestiers[36], selon lesquels on accroîtrait la crédibilité et l'efficacité d'un programme international de diffusion d'information si celle-ci était communiquée par les gens qui travaillent dans la forêt et qui vivent dans les collectivités forestières. Le fait de demander à ces gens de se rendre sur les marchés internationaux afin d'aller décrire tout ce qui se passe réellement dans le bois contribuerait à situer davantage ces questions dans un contexte humain. Cette démarche augmenterait presque certainement l'efficacité d'une campagne visant à contrer les campagnes de désinformation cherchant à restreindre l'accès des produits forestiers canadiens aux marchés internationaux.

Le Comité a été inspiré par les exposés de divers groupes de travailleurs et en particulier par celui de l'IWA Canada et du chapitre 2171 de l'IWA, qui, en compagnie de la Forest Alliance of B.C., ont proposé un programme faisant, entre autres, appel aux gens qui travaillent et vivent dans les forêts pour aller diffuser sur les marchés internationaux de l'information sur l'état des forêts et de l'aménagement forestier au Canada. Le Comité recommande donc que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et territoires, mette sur pied un tel programme ou participe à celui déjà proposé par des groupes de travailleurs comme l'IWA Canada et le chapitre 2171 de l'IWA.

---

36 Témoignage de l'IWA-Canada, chapitre 2171 de l'IWA et Forest Alliance of B.C., réunion nº 24, le 13 avril 2000.

D. Commerce international

Le gouvernement fédéral dispose d'un mandat clair pour promouvoir le commerce des produits forestiers canadiens et surveiller l'application des règlements sur le commerce international. Comme des témoins l'ont souligné, la promotion des produits forestiers canadiens à l'échelle internationale constitue une tâche essentielle pour maintenir l'imposant excédent commercial que le secteur des forêts dégage. Il nous faut non seulement exporter nos produits forestiers, mais également notre expertise. En effet, l'expertise canadienne dans l'aménagement des forêts est déjà jugée la meilleure au monde, et il nous faudrait donc prendre des mesures pour la vendre sur les marchés étrangers.

Pour maintenir notre excédent commercial attribuable aux produits forestiers, il nous faudra conserver nos marchés internationaux et en trouver d'autres si nous en perdons certains pour des raisons légitimes. La perte de marchés pour des raisons illégitimes devrait, elle, être combattue par tous les moyens possibles. Or, les accords internationaux constituent certainement l'outil le plus puissant dont le gouvernement dispose pour ce faire. Cette démarche est particulièrement importante puisque, comme le Comité l'a entendu, il est probable que les barrières commerciales non tarifaires deviendront de plus en plus fréquentes à l'échelle internationale au fur et à mesure que les accords commerciaux réduiront les droits de douane actuels. Cette situation se présente déjà avec l'industrie des pâtes et papiers puisqu'il a été convenu durant le cycle d'Uruguay des négociations de l'OMC que tous les droits de douane sur les produits de pâtes et papiers seraient éliminés d'ici l'an 2004. Comme on l'a signalé au Comité, cette situation risque d'entraîner l'imposition future de barrières commerciales non tarifaires, comme ce fut le cas avec le nématode du pin pour le bois d'oeuvre résineux exporté vers les marchés européens. Dans le cas des barrières commerciales d'ordre phytosanitaire, les résultats d'une contestation d'une barrière commerciale non tarifaire dépendront beaucoup des règles internationales et de la force des arguments scientifiques que chaque partie avancera à l'appui de sa cause. Le Comité a déjà formulé des recommandations afin qu'on continue à appuyer les recherches scientifiques menées au SCF pour faciliter ces négociations internationales. L'autre responsabilité que le gouvernement fédéral peut assumer en ce qui touche à la prévention des barrières commerciales non tarifaires concerne la surveillance des règlements internationaux et la participation à leur élaboration.

En ce qui concerne les autres barrières commerciales non tarifaires qui pourraient être érigées, par exemple au moyen de la certification des forêts, il faut là aussi que le gouvernement surveille les règlements internationaux et tout particulièrement les éventuelles infractions aux règles de l'OMC et qu'il participe activement à l'établissement de ces règles.

Des témoins ont aussi indiqué que le gouvernement devrait surveiller d'autres aspects des organisations internationales dont il est membre, en raison d'apparentes divergences d'opinion entre des organisations internationales comme l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et la Banque mondiale. Le Comité a ainsi appris que des représentants de la FAO ont déclaré que la certification, en particulier celle qui est pratiquée par des groupes d'acheteurs, constitue une menace au commerce. D'un autre côté, la Banque mondiale, après avoir indiqué qu'elle ne privilégierait aucun programme, appuie le Fonds mondial pour la nature qui soutient pour sa part le système de certification du Forest Stewardship Council.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et territoires, surveille étroitement le respect des règles commerciales internationales établies par l'Organisation mondiale du commerce et dans divers accords commerciaux internationaux. Le gouvernement devrait aussi encourager les organisations internationales dont il est membre, à s'engager à ne pas soutenir des activités qui pourraient conduire à l'établissement de barrières commerciales non tarifaires.

Toujours dans le contexte du commerce international, mais plutôt en marge des enjeux traités dans le cadre de la présente étude, la question de l'Entente Canada-États-Unis sur le bois d'oeuvre résineux suscite un intérêt certain chez plusieurs membres du Comité. Nul doute aux yeux de tous que l'arrivée à échéance de l'entente au 31 mars 2001 mérite une attention particulière compte tenu du fait que plus de 80 p. 100 des exportations de bois d'oeuvre résineux sont destinées à nos voisins du sud. Toutefois, le Comité a choisi de ne pas entendre de témoignages exhaustifs sur la question du bois d'oeuvre résineux, précisément parce que les enjeux et les ramifications qui s'y rapportent sont bien différents de ceux qui entourent les questions de boycottage des produits forestiers canadiens et d'accès aux marchés internationaux.

CONCLUSION

Au terme de son étude sur les pratiques d'aménagement forestier et le commerce international, le Comité des ressources naturelles et des opérations gouvernementales est à même de constater que la mondialisation va maintenant bien au-delà des échanges commerciaux entre pays, mais concerne tout autant la diffusion et la circulation de l'information. S'il existe des règles de plus en plus strictes pour encadrer le commerce international, il n'en est pas ainsi pour ce qui est de l'information. De fait, beaucoup d'information, tantôt crédible, tantôt erronée, circule au sujet des forêts du Canada. Selon qui l'utilise ou l'analyse, l'information permet à certains de discréditer le Canada là où il exporte ses produits forestiers.

Sensibilisé par ceux et celles qui sont le plus affectés par les campagnes de dénigrement des produits forestiers canadiens, particulièrement les travailleurs de la forêt et les collectivités qui en dépendent, le Comité a rapidement saisi l'importance des enjeux en cause. Certes, le Canada demeure l'un des principaux fiduciaires du patrimoine forestier mondial et il se doit d'agir en tant que tel. Aussi, la forêt reste au coeur de l'activité industrielle et économique du pays et il est avantageux pour tous qu'il en soit ainsi. Les membres du Comité sont absolument convaincus que le maintien de la santé écologique de la forêt et de la vitalité économique du secteur forestier s'avère crucial pour l'avenir des Canadiens.

Face à toutes ces campagnes visant à influencer les détaillants et les consommateurs de produits forestiers en provenance du Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux doivent s'assurer de rassembler l'information la plus exacte et crédible possible et, surtout, s'assurer de mettre en oeuvre les meilleures pratiques forestières disponibles. Par ailleurs, le Comité croit fermement que, dans ce contexte, la certification forestière constitue désormais un outil incontournable permettant de fournir aux détaillants et consommateurs une information crédible sur l'origine des produits forestiers. Encore faut-il s'assurer, cependant, que les mécanismes de certification soient eux-mêmes à tout le moins crédibles, transparents et équitables. La certification constitue une méthode pour faire reconnaître la valeur de l'aménagement forestier durable pratiqué au Canada, mais il ne fait aucun doute qu'une campagne proactive menée à l'échelle internationale pour faire connaître nos connaissances en foresterie et nos pratiques forestières réelles contribuerait également à maintenir et à élargir les marchés internationaux pour les produits forestiers canadiens.

Outre cette nouvelle donne que représente la certification forestière, le Comité croit tout aussi essentiel que les politiques et pratiques d'aménagement des vastes forêts s'étendant d'un bout à l'autre du pays soient avant tout fondées sur des connaissances découlant de la recherche scientifique. Il ne fait aucun doute, le gouvernement fédéral doit continuer à participer à cet effort de recherche et de développement et à soutenir tous ceux qui y contribuent activement.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

CHAPITRE 2 : LA CERTIFICATION

Le Comité reconnaît que la certification ne permettra pas à elle seule de résoudre les problèmes d'accès aux marchés résultant des campagnes de boycottage des produits forestiers canadiens. Comme elle pourrait se révéler une solution partielle, le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et territoires, encourage la reconnaissance d'un éventail de systèmes de certification des forêts si jamais il devait chercher à jouer un rôle dans ce domaine.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et territoires, prennent toutes les mesures proactives nécessaires pour s'assurer qu'aucun système de certification ou processus similaire ait l'effet de remplacer ou d'usurper les fonctions de tout palier de gouvernement en matière d'établissement de politiques ou de réglementation dans le domaine de l'aménagement forestier ou du commerce international.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et territoires, encourage la formation de certificateurs de l'aménagement forestier durable.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et territoires, surveille l'ouverture, la transparence, la responsabilisation et l'équité des systèmes de certification de manière à s'assurer que les divers types de forêts sont traités de façon similaire ici au Canada et dans le monde entier.

Le Comité estime que le temps est venu d'encourager la tenue de pourparlers officiels en vue d'une reconnaissance mutuelle des systèmes de certification des forêts. Comme le Canada fait figure de chef de file dans le domaine de la foresterie durable, le Comité recommande que le

gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et territoires, encourage l'élaboration d'un processus afin d'établir avec tous les autres pays et intervenants intéressés un plan international de reconnaissance mutuelle des systèmes de certification. Ces discussions pourraient être tenues dans le cadre des pourparlers actuels en vue de la conclusion d'une convention internationale sur les forêts ou parallèlement à ces pourparlers.

CHAPITRE 3 : LE RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et territoires, continue à soutenir les travaux de recherche et développement afin de s'assurer que le Canada demeure un chef de file dans la recherche scientifique sur les méthodes innovatrices d'aménagement des forêts. Il devrait en particulier soutenir le Service canadien des forêts et ses centres de recherche ainsi que le Programme de forêts modèles.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et territoires, fasse activement la promotion à l'échelle internationale de l'expertise scientifique canadienne dans le domaine de l'aménagement des forêts ainsi que des progrès réalisés au Canada dans la certification des forêts.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et territoires, encourage le rassemblement et la diffusion de données exactes et à jour sur l'état des pratiques forestières et des forêts canadiennes.

Le Comité a été inspiré par les exposés de divers groupes de travailleurs et en particulier par celui de l'IWA Canada et du chapitre 2171 de l'IWA, qui, en compagnie de la Forest Alliance of B.C., ont proposé un programme faisant entre autres appel aux gens qui travaillent et vivent dans les forêts pour aller diffuser sur les marchés internationaux de l'information sur l'état des forêts et de l'aménagement forestier au Canada. Le Comité recommande donc que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et territoires, mette sur pied un tel programme ou participe à celui déjà proposé par des groupes de travailleurs comme l'IWA Canada et le chapitre 2171 de l'IWA.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et territoires, surveille étroitement le respect des règles commerciales internationales établies par l'Organisation mondiale du commerce et dans divers accords commerciaux internationaux. Le gouvernement devrait aussi encourager les organisations internationales dont il est membre, à s'engager à ne pas soutenir des activités qui pourraient conduire à l'établissement de barrières commerciales non tarifaires.

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Association canadienne des pâtes et papiers	2000/02/22	10
Fiona Cook, vice-présidente Joel Neuheimer, directeur, Affaires internationales Tony Rotherham, directeur, Forêts		
Sierra Club du Canada	2000/02/23	11
Elizabeth May, directrice générale Rita Morbia, coordonnatrice, Programme de biodiversité		
Ministère des Ressources naturelles	2000/02/24	12
Ralph Goodale, ministre Yvan Hardy, sous-ministre adjoint Peter Harrison, sous-ministre		
Association forestière canadienne	2000/02/29	13
Susan Gesner, présidente du Conseil Dave Lemkay, directeur général Fred Pollett, expert-conseil		
Association canadienne des pâtes et papiers	2000/03/02	14
Fiona Cook, vice-présidente Joel Neuheimer, directeur, Affaires internationales Tony Rotherham, directeur, Forêts		
« Sustainable Forestry & Certification Watch »	2000/03/21	15
Jean-Pierre Kiekens, directeur exécutif et éditeur « Forest Certification Watch »		
Fédération canadienne des propriétaires de boisés	2000/03/23	16
Victor Brunette, secrétaire-trésorier et directeur général Fédération des producteurs de bois du Québec Peter deMarsh, président Jean-Claude Nadeau, président, Fédération des producteurs de bois du Québec		
« National Aboriginal Forestry Association »	2000/03/28	17
Harry M. Bombay, directeur exécutif Rebecca McKay, représentante		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Grand conseil des cris	2000/03/28	17
Robert Epstein, conseiller Jeff Quaile, analyste environnemental Romeo Saganash, directeur, Relations Québec		
Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick	2000/03/29	18
David Coon, directeur, Politiques		
Coalition sur les forêts vierges nordiques	2000/03/30	19
Pierre Dubois, porte-parole Michel Fortin, vice-président, Secteur pâtes et papiers		
« Forest Stewardship Council of Canada »	2000/04/06	21
Marty Horswill, coordinateur, Développement des normes Marcello Levy, représentant		
« Forest Stewardship Council — Maritimes Regional Group »		
Jean Arnold, représentante		
« Home Depot Canada »	2000/04/11	22
Annette Verschuren, présidente		
Association des manufacturiers de bois de sciage du Québec	2000/04/12	23
Jacques Gauvin, vice-président, Foresterie		
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international		
Richard Ballhorn, directeur général		
Ministère des Ressources naturelles		
Dan Welsh, Ph.D., directeur, Programmes		
« Forest Alliance of British Columbia »	2000/04/13	24
Sarah Goodman, directrice, Relations avec les médias		
IWA Canada		
Neil Menard, premier vice-président Darol Smith, membre du conseil exécutif Darrel Wong, président		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Association canadienne de normalisation	2000/05/02	25
Stephan Janhager, agent principal des programmes Homologation EMS		
« Buchanan Group of Companies »		
Yves Fricot, vice-président et conseiller juridique principal		
Glen Swant, forestier en chef		
J. D. Irving Ltée		
Blake Brunsdon, forestier en chef		
Jim Irving, président		
« Quality Management Institute »		
Peter Johnson, gestionnaire, Développement de l'homologation		
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	2000/06/06	37
Richard Ballhorn, directeur général		
Wallace Dowsweil, directeur général		
Douglas George, directeur, Direction du bois d'oeuvre		
Greg Graham, coordonnateur, Programme international de partenariats en foresterie		
Ministère des Ressources naturelles		
Dan Welsh, Ph.D., directeur, Programmes		

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES

Association canadienne des pâtes et papiers

Association des manufacturiers de bois de sciage du Québec

« Buchanan Group of Companies »

Coalition sur les forêts vierges nordiques

Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick

Fédération canadienne des propriétaires de boisés

« Forest Alliance of British Columbia »

Grand conseil des cris

J. D. Irving Ltée

Sierra Club du Canada

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse complète à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents du Comité permanent des ressources naturelles et des opérations gouvernementales *(séances n^os^ 10 à 19, 21 à 25 et 37 incluant le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

JOSEPH VOLPE, député

PROCÈS–VERBAL

Le mercredi 14 juin 2000
(Séance no 39)

Le Comité permanent des ressources naturelles et des opérations gouvernementales se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 h 15, dans la salle 362 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de Joseph Volpe, *président*.

Membres du Comité présents : Réginald Bélair, Serge Cardin, John Duncan, Yvon Godin, Carmen Provenzano, Julian Reed, Guy St-Julien, Brent St. Denis et Joseph Volpe.

Membre substitut présent : Robert Wood pour Carolyn Parrish.

Aussi présents : De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement : Jean-Luc Bourdages et Tim Williams, attachés de recherche.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité poursuit son examen de la gestion des forêts au Canada dans la perspective du commerce international.

Le Comité poursuit l'examen de son ébauche de rapport.

À 17 h 37, le Comité suspend la séance.

À 18 h 35, le Comité reprend la séance.

À 19 h 00, le Comité suspend la séance.

À 19 h 15, le Comité reprend la séance.

Il est convenu, — Que l'ébauche du rapport, telle qu'elle a été modifiée, soit adoptée en tant que Quatrième rapport à la Chambre et qu'il soit demandé au président de le présenter à la Chambre.

Il est convenu, — Qu'il soit demandé au président de déposer le Quatrième rapport auprès du greffier de la Chambre pendant l'ajournement de la Chambre.

Il est convenu, — Que le rapport soit intitulé : *Les pratiques d'aménagement forestier au Canada dans une perspective de commerce international* (rapport final).

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à apporter au rapport les modifications d'ordre grammatical et stylistique jugées nécessaires sans en altérer le fond.

Il est convenu, — Que le Comité fasse imprimer 550 exemplaires de son Quatrième rapport, en format bilingue tête–bêche, avec une couverture distincte et des traits de couleur à l'intérieur.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

À 21 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière de Comité,

Miriam Burke